

ПУБЛИКУВАНЕ НА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ НА ОБЩИНСКИЯ СЪВЕТ В ИНТЕРНЕТ

Константин Григоров

PUBLISHING OF REGULATION ACTS BY THE MUNICIPAL COUNCIL ON THE INTERNET

Konstantin Grigorov

Анотация: Целта на настоящия доклад е да бъдат посочени нормативните актове, издавани от общинския съвет и да се направи кратък анализ на случаите, в които същите се публикуват в интернет. Акцентът е поставен върху правните последици при неизпълнение на задължението за публикуване на актовете.

Ключови думи: общински съвет, нормативни актове, публикуване, интернет

Abstract: The goal of this report is to outline the regulations issued by the Municipal Council as well as to make concise analysis of the cases when such are being published on internet. The accent has been put on the legal consequences from failure to perform the obligation to publish such regulation acts.

Key words: municipality council, regulations, publishing, internet

Нормативни актове на общинския съвет

Конституцията на Република България (КРБ, чл. 138) и Законът за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА, чл. 18, ал. 1), посочват общинския съвет (ОбС) като орган на местното самоуправление. Този колективен орган определя политиката за изграждане и развитие на общината. Правомощията, с които разполага в изпълнение на своите функции, са изброени в чл. 21, ал. 1 от ЗМСМА. Дейността на общинските съвети като органи на местно самоуправление намира юридически израз в техните правни актове¹. Съгласно чл. 21, ал. 2, вр. с ал. 1 от ЗМСМА, в изпълнение на правомощията си ОбС приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. Законът за нормативните актове (ЗНА) дава легални дефиниции на първите три.

Правилникът е нормативен акт, който се издава за прилагане на закон в неговата цялост, за организацията на държавни и местни органи или за вътрешния ред на тяхната дейност (чл. 7, ал. 1 от ЗНА).

Наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен (чл. 7, ал. 2 от ЗНА).

Инструкцията е нормативен акт, с който висшестоящ орган дава указания до подчинени нему органи относно прилагане на нормативен акт, който той е издал или чието изпълнение трябва да осигури (чл. 7, ал. 1 от ЗНА).

¹ Вълкадинова, Ваня. Нормативните актове на общинските съвети, Съвременен право, 2008, кн. 4, стр. 17

Общото между посочените актове е, че законът ги дефинира като нормативни. Нормативният акт съдържа общи правила за поведение², които се прилагат към индивидуално неопределен кръг субекти, има нееднократно действие и се издава или приема от компетентен държавен орган (чл. 1а от ЗНА), чиято нормотворческа компетентност трябва да е изрично предвидена от Конституцията (КРБ) или от закон (чл. 2, ал. 1 от ЗНА). Именно такъв е случаят с издаването на наредби, правилници и инструкции от ОбС. Неговата нормотворческа компетентност е установена в няколко законови разпоредби. На първо място това е чл. 21, ал. 2, вр. с ал. 1 от специалния ЗМСМА. На следващо място, съгласно чл. 8 от ЗНА, всеки ОбС може да издава наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение. Подобна е уредбата и на чл. 76, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), където се казва, че общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение³.

Публикуване на нормативните актове на общинския съвет в интернет

1. Публикуване на проект

1.1. Издаването на нормативен акт на ОбС се предхожда от обсъждане на неговия проект заедно със становищата, представени по него, както и предложения и възражения, ако има направени такива⁴. Разпоредбата на чл. 26, ал. 2 от ЗНА указва начинът, по който заинтересованите лица и организации се уведомяват за проекта – преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта.

Тук следва да бъдат направени някои уточнения:

На първо място посочената разпоредба разграничава органа, компетентен да издаде или приеме нормативния акт от неговия съставител. На следващо място указва на съставителя да публикува проекта на интернет страницата на съответната институция. Отнесени към нормотворческата дейност на ОбС, посочените правила не оставят съмнение по отношение на това кой е органът компетентен да издаде или

² Ташев, Росен. *Обща теория на правото*, София, 2005, с. 108

³ Българското законодателство дефинира и понятието „нормативен административен акт“. Съгласно чл. 75, ал. 1 от АПК, нормативните административни актове са подзаконовни административни актове, които съдържат административноправни норми, отнасят се за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие.

Относно нормативните актове на ОбС, АПК борава и с двете понятия. В чл. 76, ал. 3 се казва, че ОбС издават нормативни актове, а в чл. 78, ал. 2 и ал. 3 се указват начините, по които се разгласяват нормативните административни актове на ОбС.

Както беше изяснено, ОбС е орган на местно самоуправление, на който със закон е предоставена нормотворческа компетентност за издаване на конкретно посочени нормативни актове. В този смисъл би могло да се приеме, че уреждането на нормативните актове на ОбС в глава пета, раздел трети от АПК, означава прилагане на процедурните правила на процеса спрямо тези актове.

В теорията се среща мнението, че не видят на органа, издал акта, а наличието на административноправни норми в акта го прави нормативен административен акт (Вангелова, Златка. *Правна мисъл*, 2016, бр.1, с. 23).

⁴ Костов, Димитър, Хрусанов, Дончо. *Административен процес на Република България*, София, 2011, с. 146

приеме акта. Неизяснено остава кой е съставител на проекта на нормативния акт и коя е съответната институция, на чиято интернет страница същият следва да се публикува.

Съставителите на проекти за нормативни актове са упоменати в чл. 16 от Указа за прилагане на закона за нормативните актове (УПЗНА), съгласно който въз основа на обсъждането съставителят внася необходимите изменения в законопроекта и го представя на органа, който отговаря за изготвянето му. Тълкуването на тази разпоредба води до извод, че съставителите са лица, които са пряко ангажирани с фактическото изработване на дадения проект – тези, които участват в конкретното формулиране на неговите норми. Това е така, тъй като разработването на проекти за нормативни актове е съществена част от експертната дейност, осъществявана от служителите в администрацията, като често се формират и работни групи, включително с участието на външни за нея експерти⁵. Този извод се подкрепя и от задължението, след изработване на проекта и/или внасяне на изменения, съставителят да го представи на друг субект – органът, който отговаря за изготвянето. От своя страна качеството „орган“, което законът придава на този друг субект означава, че същият разполага с определени властнически правомощия – да възложи изработване на проект на нормативен акт и/или да бъде вносител на такъв проект.

Самото публикуване в интернет на проект за нормативен акт съставлява действие от организационно-техническо естество, което отново ангажира служителите от администрацията⁶. Фактическото публикуване обикновено се извършва от конкретни специалисти, които изработват, поддържат и актуализират интернет страниците на институциите.

Предвид изложеното може да се обобщи, че разпоредбата на чл. 26, ал. 2 от ЗНА възприема органа, в чието правомощие е да възложи изработване на проект на нормативен акт и/или да бъде вносител на такъв проект като съставител на същия и в негово процесуално задължение вменява публикуването на проекта на интернет страницата на институцията. Разпределението и фактическото изпълнение на задачите се извършва с оглед йерархичната подчиненост в административната структура.

Съставителят следва да публикува проекта на интернет страницата на съответната институция. Коя е съответната институция и как същата ще бъде определена, когато съставянето на нормативен акт е в компетентността на орган, различен от този в чиято компетентност е да го приеме. Така например, съгласно чл. 60, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на ОбС Бургас, кметът на общината и заместник-кметовете, по въпроси свързани с ресора им, могат да внасят проекти на правилници, наредби и инструкции. В този случай качеството съставител ще имат вносителите на проектите, които обаче нямат компетентност да приемат актовете. Приемането на актовете е в компетентността на ОбС. Дали съответната институция, на чиято интернет страница следва да бъде публикуван проектът е общината или това е ОбС?

Трайната уредба на обществените отношения с местно значение е изцяло в компетентността на ОбС. При упражняване на своите нормотворчески правомощия същият има задължение да следи за спазване на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност. В този смисъл, винаги когато ОбС приема

⁵ Казанджиева, Мария. Административнопроцесуален кодекс. Систематичен коментар, София, 2013, с. 671

⁶ Пак там

нормативен акт въз основа на пряка законова делегация⁷, той е длъжен да публикува проекта на своята интернет страница.

На следващо място от значение е целта на оповестяването на проекта на нормативния акт, а именно да се даде възможност на заинтересованите лица да участват в производството по издаване на нормативни административни актове, с които се регулират местни обществени отношения. Публикуването на проекта е гаранция за спазване принципа за достъпност и публичност, прокламиран в чл. 12, ал. 1 от АПК, който изисква административният орган да осигури откритост, достоверност и пълнота на информацията в административното производство. Така, ако общината иницирира промяна в размера на местните данъци и такси, то същата следва да публикува проекта за изменение на съответната наредба на своята интернет страница, за да могат заинтересованите лица да изразят мнения и становища, които да бъдат взети предвид и отразени в проекта, чийто краен вариант да бъде внесен за разглеждане в ОбС.

1.2. Разпоредбата на чл. 26, ал. 2 от ЗНА императивно въздига публикуването на проекта ведно с мотивите (доклада) и предоставянето на заинтересованите лица най-малко на 14 дни за предложения и становища в част от административнопроизводствените правила по издаване на нормативен акт на общинския съвет. Спазването на административнопроизводствените правила е изискване за законосъобразност на издадения акт (по аргумент от чл. 146, т. 3 от АПК). Обратно, същественото нарушаване на тези правила води до незаконосъобразност на издадения акт. Нарушението на административнопроизводствените правила е съществено, когато е повлияло или е могло да повлияе върху съдържанието на акта, когато – ако не беше допуснато – административният орган би могъл да стигне до друго решение⁸.

Нарушение на чл. 26, ал. 2 от ЗНА може да бъде допуснато в няколко насоки:

Възможно е ОбС изобщо да не публикува проекта или да публикува само съобщение, че възнамерява да приеме определен нормативен акт. Това е съществено нарушение на административнопроизводствените правила, тъй като се нарушава принципът за достъпност и публичност. Непубликуването на проекта лишава заинтересованите лица от възможността да узнаят намерението на ОбС за издаване на нормативен акт и да участват в производството по неговото приемане, изменение или допълнение. Нарушението е съществено, тъй като, в случай че бяха участвали в производството с предложения и становища по проекта, ОбС би могъл да стигне до различно от взетото решение и с наредбата, правилникът или инструкцията да уреди обществените отношения с местно значение по начин, различен от първоначалния.

Макар и публикуван на интернет страницата на ОбС е възможно, проектът да не е придружаван от мотивите, съответно доклада. Анализът на последиците от непубликуване на мотивите или доклада показва, че това също е съществено нарушение на административнопроизводствените правила. По този начин заинтересованите лица са лишени от възможността да узнаят по какъв повод е възникнала необходимост от издаване на нормативен акт, както и причините, по които ОбС е решил да уреди конкретните обществени отношения по начина, заложен в правните норми на акта. Достъпът до мотивите и запознаването с тях, би дал на заинтересованите лица

⁷ Тук могат да бъдат посочени множество разпоредби от Закон за устройство на територията (ЗУТ) и Закон за местните данъци и такси (ЗМДТ), които уреждат хипотези, в които ОбС е задължен да издаде нормативен акт (най-често наредба) за уреждане на обществени отношения с местно значение.

⁸ Лазаров, Кино. Изисквания за законосъобразност на административните актове, София, 1999, с. 50

възможност за предложения и становища по проекта, предвид които ОбС би могъл да прецени, че е необходимо да промени текстовете на предвидените правни норми.

Възможно е още ОбС да публикува на своята интернет страница проекта на нормативен акт ведно с мотивите (доклада), но да пристъпи към приемането му, преди да е изтекъл императивно установеният 14-дневен срок за предложения и становища. По аналогични с предходно изложените съображения, би следвало да се приеме, че това действие съставлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила. По същество то не отнема напълно, но ограничава във времето възможността на заинтересованите лица да представят предложения и становища по проекта, които предложения и становища биха могли да доведат ОбС до друго решение.

1.3. Съдебната практика константно приема, че неспазване изискванията на чл. 26, ал. 2 от ЗНА е съществено нарушение на административнопроизводствените правила и е основание за отмяна на оспорения нормативен акт.

Така например в решение № 1526 от 9.07.2013 г. на Административен съд Бургас по адм. д. № 1693/2011 г. съдебният състав е приел, че оспорените разпоредби от Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 11 за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги и права на територията на община Поморие не са издадени при спазване на регламентираните в закона императивни процесуални разпоредби относно подготовката и приемането на нормативни административни актове. Проектът за изменение и допълнение на наредбата и доклад към него изобщо не са били публикувани на интернет страницата на ОбС, преди внасянето на проекта за приемане, както изисква чл. 26, ал. 2 от ЗНА. На гражданите не е била предоставена възможност да изразят мнението си и да направят своите предложения, поради което съдът е приел, че оспорените разпоредби са приети при съществено нарушение на процесуалните правила и е отменил същите.

Цитираното решение е оставено в сила с решение № 10277 от 23.07.2014 г. на Върховния административен съд (ВАС) по адм. д. № 12994/2013 г., който е посочил, че своевременното съобщаване на проекта и мотивите за изработването му цели да осигури реализиране на предоставената от закона възможност за изразяване на мнения и становища на заинтересованите лица. Задълженията на съставителя на проекта са императивно предвидени, с оглед гарантиране принципите на обособеност, стабилност, откритост и съгласуваност. Неизпълнението на което и да е от тях, води до процесуално нарушение, опорочаващо издадения акт. Върховният съд е изложил още, че процедурата по приемане на нормативния административен акт е разписана императивно в защита на публичния интерес, ето защо допуснатото нарушение е съществено. Нормата на чл. 26, ал. 2 от ЗНА следва да бъде тълкувана в съответствие с чл. 77 от АПК, задължаващ компетентния орган да издаде нормативен акт, след като обсъди проекта с направените становища, предложения и възражения, което в случая не е било изпълнено. Неспазването на чл. 77 от АПК и чл. 26, ал. 2 от ЗНА представлява нарушение на императивните правни норми, съдържащи се в нормативен акт от по-висока степен според правилото на чл. 142, ал. 1 от АПК и чл. 15 от ЗНА, като нарушението е съществено, тъй като публикуването на проекта, ведно с мотивите, съответно доклада на вносителя на проекта, е императивно предписано в закон, което не е било изпълнено от органа, издал обжалвания подзаконов нормативен акт.

С Решение № 713 от 27.03.2013 г. по адм. д. № 1837/2012 г. Административен съд Бургас, е отменил отделна разпоредба от Наредба № 10 на ОбС Несебър за реда и условията за поставяне на преместваеми обекти и елементи на градското обзавеждане и рекламната дейност на територията на община Несебър. Съображенията за отмяната са, че проектът на процесната наредба не е бил оповестяван и обсъждан, което съставлява

нарушение на разпоредбата на чл. 26, ал. 2 от ЗНА. Акцентирано е, че наредбата не е била обсъждана и в комисииите на общинския съвет, а направо е внесена за гласуване на заседание на колективния орган, което съдът е намерил за пълно пренебрегване на нормите на глава трета от ЗНА „Изработване на проекти на нормативни актове“.

Така изложените мотиви са приети от ВАС, който с решение № 2861 от 27.02.2014 г. по адм. д. № 7179/2013 г. е оставил в сила първоинстанционното решение, като е посочил, че целта на чл. 26, ал. 2 от ЗНА е да се осигури възможност на заинтересуваните лица да упражнят своето право на участие в производството по подготовката на актовете, засягащи законните им интереси. Върховният съд изтъква още, че публикуването и разгласяването на проекта на акта представляват начина, чрез който се проявява принципът за откритост и съгласуваност, съдържащ се в чл. 26, ал. 1 от ЗНА. Задължение да следи за спазване на цитирания принцип има органът, притежаващ правомощието да приеме или не предложения проект. Дейността на органа следва да бъде съобразена с основните принципи на чл. 4, 8 и 12 АПК – за законност, равенство и достъпност, публичност и прозрачност. ВАС уточнява, че процедурата, касаеща приемането на нормативния административен акт, е регламентирана императивно, за да се защити публичният интерес. В този смисъл неспазването на 14-дневния срок съставлява съществено нарушение. В подкрепа на същия извод е текстът на чл. 77 от АПК, който задължава компетентния орган да издаде нормативен акт, след като обсъди проекта заедно с направените становища, предложения и възражения.

В практиката на върховния съд се среща и мнение, че въпросът дали нарушението на чл. 26, ал. 2 от ЗАНН е съществено следва да получи отговор след конкретна преценка за всеки отделен случай⁹.

За да се произнесе дали нарушението на чл. 26, ал. 2 от ЗНА е съществено или не, съдът винаги прави конкретна преценка как същото се е отразило на решението на ОбС. В случай, че ако не е било допуснато това нарушение, ОбС е можел да формира различна воля, то нарушението винаги е съществено. Тоест, за да не е съществено същото не следва да се отразява на волята, материализирана в крайния акт. Непубликуването на проект на нормативен акт на интернет страницата на съответната институция, освен че е нарушение на императивна процесуална правна норма, ограничава възможността на заинтересованите лица да се запознаят с проекта и да участват в производството с мнения и предложения, които ако биха били налични е можело да се стигне до различно решение. В този смисъл, дори по делото да са налице данни, че органът е уведомил и изискал становища от определени лица, които той е преценил като заинтересовани, не би следвало да се приеме, че е изпълнено указанието за разгласяване, чрез публикуване. Това е така, тъй като именно публикуването в интернет цели проектът да достигне до максимално широк кръг от лица, които биха могли да бъдат засегнати от нормативния акт.

2. Публикуване на нормативния акт

Нормативните актове на общинските съвети не се обнародват в „Държавен вестник“. Начините, по които се разгласяват са посочени в няколко сходни разпоредби, които могат да бъдат условно обособени в две групи:

В първата група попадат чл. 78, ал. 3 от АПК, съгласно който разгласяването става чрез местните печатни издания или по друг подходящ начин. Аналогично е указанието на чл. 37, ал. 3 от ЗНА – нормативните актове на общинските съвети се обнародват в печата или се разгласяват по друг начин на територията на общината.

⁹ Особено мнение към решение № 2861 от 27.02.2014 г. по адм. д. № 7179/2013 г. на ВАС

Към втората група могат да бъдат отнесени разпоредбата на чл. 22, ал. 2, изр. първо от ЗМСМА, според която актовете на общинския съвет се разгласяват на населението на общината чрез средствата за масово осведомяване, чрез интернет страницата на общината и по друг подходящ начин, определен в правилника за дейността на ОбС – например чл. 88, ал. 4 от Правилника за дейността на ОбС Бургас, който указва, че всички решения и актове на ОбС се публикуват на интернет страницата на Общинския съвет и Община Бургас в 7 – дневен срок от изготвяне на протокола от заседанието, на което са приети.

Въпреки сходната уредба, следва да се посочи, че отнесените към втората група разпоредби директно посочват интернет страницата на общината и тази на съвета като средство за оповестяване на приетите актове. Без съмнение, независимо от липсата на изрично указание, към подходящите начини за разгласяване, визирани от разпоредбите в първата група следва да бъде отнесено и публикуването на интернет страниците на общината и/или на ОбС. Именно целта на публикуването – жителите на общината да узнаят за приетия нормативен акт и да съобразят поведението си с неговите правни норми подкрепя извода, че разгласяване чрез публикуване на интернет страницата на общината и/или на ОбС е подходящ начин за оповестяване.

Заключение

В съвременния свят на развиващи се електронни технологии, хората се насочват и предпочитат интернет като удобна информационна и комуникационна среда, предлагаща бързо търсене на информация. Достъпът до интернет е лесен и удобен и практически може да бъде осъществен без значение от място и час. Може да се каже, че по актуални теми, съвременното общество предпочита да се информира от интернет и пак там да изразява мнение. Общественият дебат изобщо, се състои в интернет. Комуникацията на местната администрация и органът на местно самоуправление с населението, включително огласяването на актовете чрез интернет, е напълно в духа на предпочитанията на съвременния човек. Тази електронна и бърза връзка спестява време и средства и дава възможност на много широк кръг от заинтересовани лица да участват в процеса по уреждане на обществени отношения, които имат значение за тях. В този смисъл, законовият императив за публикуване на проектите на нормативни актове в интернет, с цел обществото да участва в процеса по тяхното изготвяне, следва да бъде приветствано като съвременен законодателен подход.

Литература:

1. Вълкадинова, Ваня „Нормативните актове на общинските съвети“, Съвременно право 2008/4;
2. Ташев, Росен „Обща теория на правото“, София, 2005”;
3. Вангелова, Златка „Правна мисъл“ 2016/1;
4. Костов, Димитър, Хрусанов, Дончо „Административен процес на Република България“, София 2011;
5. „Административнопроцесуален кодекс. Систематичен коментар“, София 2013;
6. Лазаров, Кино „Изисквания за законосъобразност на административните актове“, София, 1999;

За контакти:

Константин Ангелов Григоров – съдебен помощник в Административен съд Бургас; докторант по „Административно право и административен процес“ в ИДП при БАН; хоноруван преподавател по „Основи на правото“ в Университет „Проф. д-р Асен Златаров“ – Бургас (Колеж по туризъм)
Тел: 0885 83 84 84; Email: kagrigorov@gmail.com