

## МОТИВИ

КЪМ ПРОЕКТА ЗА ПРАВИЛНИК ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ПРАВИЛНИКА ЗА ОРГАНИЗАЦИЯТА И ДЕЙНОСТТА НА ОБЩИНСКИЯ СЪВЕТ, НЕГОВИТЕ КОМИСИИ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО МУ С ОБЩИНСКАТА АДМИНИСТРАЦИЯ НА ОБЩИНА БУРГАС

Правилникът за организацията и дейността на Общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинска администрация на Община Бургас е приет на 19.11.2019 г и действа вече втора година, като е показал своите положителни страни, но и някои недостатъци.

**Причина и предмет** на настоящия проект е един проблем на Правилника, заложен в него още от самото начало: **начинът на устройване на политическите групи и произтичащите от това ограничения в правата на част от общинските съветници** – тези, които не могат да сформират групи или са независими. При това тук става въпрос за **ограничения, за които има произнасяне за противоконституционност от Конституционния съд (РКС 4/2011, част XI, т.4).**

Участието в група не е право и не е задължение, според цитираното РКС и произтичащите от това ограничения за общинските съветници са противоконституционни.

Де факто възможността да се състави и участва в група се превръща в право, тъй като от това зависи разполагаемото време за презентиране, аргументиране, дебатиране т.е. от участието в група зависи доколко общинският съветник ще има реалното право на изразяване на мнение, на политическа реч и дебат в пленарните заседания. А последното на свой ред определя качеството на политическия процес и на политическото представителство, което отделният съветник осъществява от името на своите избиратели.

Разпоредбите на Правилника (чл.20 ал.3, чл.21 ал.1 във връзка с чл.44 ал. 6,7,8 и чл.47 ал.1) създават сериозна неравнопоставеност между групирани и негрупирани/независими общински съветници в пленарните заседания. Защо?

На пръв поглед всеки общински съветник има 2 минути време за изказване, реплика, дуплика, процедурен въпрос по дадена точка от дневния ред съгласно чл. 44 ал.6 от Правилника. На практика това не е така, тъй като в разискванията в пленарна зала се срещат и сблъскват политически позиции, а не общински съветници. А зад политическите позиции стоят групи или отделни негрупирани/независими общински съветници.

Видно от чл.44 ал.8, макар и имплицитно, Правилникът е възприел същото разбиране: за естествено се приема положението, при което една група има единна

политическа позиция по даден въпрос (затова цитираната алинея осигурява допълнителни 2 минути за онзи член на групата, който по изключение може да има по-различно мнение от единното). Групата разполага с цялото време, акумулирано от отделните времеви квоти на всеки нейн член, за да представи и защити своята политическа позиция. В реалната ситуация на Общински съвет – Бургас групите разполагат с:

ГЕРБ 24 x 2 мин. = 48 мин.

БСП 6 x 2 мин. = 12 мин.

СЕК 5 x 2 мин. = 10 мин.

Срещу посочените времеви ресурси стоят 2-те минути време на всеки негрупирани или независим общински съветник с различно политическо мнение. В рамките на тези 2 минути той/тя трябва да успее да развие гледната си точка и да я защити в дебат.

Ясно е, че при това съотношение се получава нещо като монопол върху времето, диктат на мнозинството, сериозна неравнопоставеност в свободата на изразяване, чийто резултат е невъзможност за пълноценна дискусия, невъзможност за осъществяване на принципа на политически плурализъм, който е основа на демократичния правов ред.

### Подход

Описаната неравностойна ситуация в правата за участие в пленарни заседания на групирани и негрупирани/независими съветници в Общински съвет - Бургас може да бъде коригирана, като се промени 1) регламентът за групиране и 2) регламентът за време.

#### 1) Промяна на регламента за политически групи

Необходими са две промени: а) занижаване на високия праг за образуване на група и б) премахване на настоящото изискване към названието на групата.

##### а) Минимум съветници за образуване на политическа група

Правилникът на Общински съвет - Бургас е възприел минимум от 5 съветници за образуване на група. Този праг съвпада с минимума, изискван от Столичния общински съвет, който се състои от 61 съветници и представлява най-голямата по численост община в България. Сравнен с минимумите при общинските съвети в страната, състоящи се от 51 члена, какъвто е и бургаският, прагът в Бургас изглежда необяснимо висок:

Минимален брой съветници за образуване на група в общинските съвети с 51 члена Бургас - 5 Варна - 4 Пловдив - 3 Русе -2 Стара Загора - 2
---

Проектът предлага прагът за група да бъде намален на 3 съветници.

Рестриктивният ефект на високия праг в Бургас може да се види ясно при сравнение с броя на групите в горесцитираните общински съвети. Ето каква е ситуацията с групите в мандат 2019-2023, според проучване на вносителя на Проекта:

- Бургас: обща численост 51 съветници, минимум за група 5. Налице са 3 групи (24+6+5) + 16 нечленуващи в група.
- Варна: обща численост 51 съветници, минимум за група 4. Налице са 6 групи (18+8+5+4+4) + 12 нечленуващи в група.
- Пловдив: обща численост 51 съветници, минимум 3. Налице са 7 групи (17+7+5+3+4+4+4) + 7 нечленуващи в група.
- Стара Загора: обща численост 51 съветници, минимум 2. Налице са 8 групи (21+7+7+3+3+2+2+2) + 4 нечленуващи в групи.
- Русе: обща численост 51 съветници, минимум за група 2. Налице са 7 групи (16+15+9+4+3+2+2).

#### б) Название на политическите групи

Настоящото изискване към наименованието на групите е „*наименованието на групата, което може да съдържа само наименованието или абривиатурата на някоя от участващите в нея партии или коалиции*” (чл.21 ал.1 )

Разпоредбата действа забранително за създаването на група от съветници от различни политически партии, имащи обща политическа ориентация, поради това, че е неприемливо една такава съставна група да вземе за свое название името на една от партиите, които са представени в нея.

Приемането на названието на една от партиите за име на съставната група, освен това, би било подвеждащо за гражданите.

Изискването към названието на групите създава ограничение и за независимите общински съветници: на практика дори и да постигнат минимума от 5 души, те няма как да назоват групата с име на партия или коалиция. Следователно чл.21 ал. 1 имплицитно забранява образуването на група от независими общински съветници. **Такова ограничение обаче е съвсем ясно квалифицирано като противоконституционно от Конституционния съд** ( виж приложена извадка от РКС 4/2011).

Бургаската разпоредба за название на група изглежда няма правен аналог в правилниците на общинските съвети в България. Това със сигурност беше установено при сравняване с правилниците на другите пет най-големи общински съвета в страната – София, Пловдив, Варна, Стара Загора и Русе. Нещо повече, при тях е налице точно противоположното разбиране за наименованието: свободен избор на име с единственото ограничение то да не повтаря името на вече регистрирана група, партия, коалиция.

Най-общо може да се заключи, че разпоредбата за наименованието на групите, записана в чл.21 ал.1 от Правилника не защитава никакъв обществен интерес, не отговаря на никаква правна логика и е в нарушение на принципите на необходимост, обоснованост и пропорционалност (ЗНА).

Ето защо е необходимо действието на разпоредбата на чл.21 ал.1 за наименованието на политическите групи да бъде преустановено. Проектът предвижда тя да бъде заменена със следния текст: „...*Името на групата не може да повтаря име на организация, партия*

*или коалиция, която вече се е регистрирала по съответния ред и не участва в състава на групата.”*

## 2) Промяна на регламента за време

Настоящият чл. 44, ал. 6 и ал. 7 от Правилника предвижда не повече от 2 минути на общински съветник за участие по даден въпрос от дневния ред, като в това време трябва да се вместят основно изказване, реплика, дуплика, евентуално лично обяснение и процедурен въпрос. От една страна, това силно ограничава възможността за участие и дебат за един независим или негрупиран общински съветник, който не може да ползва допълнителни минути от споделения времеви ресурс на групата. От друга страна, цитираните разпоредби влизат в противоречие с чл. 49 ал. 2, ал. 4 и чл. 50 от Правилника, дефиниращи времево различните форми на участие, а именно: 1 минута за реплика, 1 минута за дуплика, 3 минути за лично обяснение. Ето защо се предлага предвиденото време от 2 минути на общински съветник да бъде за основно изказване.

Накрая, настоящият проект предлага промяна в чл. 87, ал. 2, така че в сайта на Общински съвет – Бургас заедно с проектите на решения да бъдат публикувани и придружаващите ги материали. Те често имат ключова роля за разбирането на предлаганите решения и техните мотиви. Оповестяването им ще подобри публичността и информираността на обществото, което на свой ред ще бъде предпоставка за по-смислено и активно гражданско участие в местното самоуправление.

## **Цели**

Настоящият проект за изменение на Правилника цели:

- да отстрани съществуващи сериозни ограничения в правата на част от съветниците за участие в работата на пленарните сесии, за някои от които е налично и определение за противоконституционност на КС;
- да отстрани съществуващи времеви несъответствия в регламента на отделните форми на участие в дебат;
- по-голяма прозрачност и публичност по отношение на вземането на решения чрез разширяване обема на информация, достъпна за гражданите на общината.

## **Очаквани резултати**

При реализиране на предложената промяна на Правилника може да се очаква образуване на повече политически групи, по-голяма свобода на изразяване на мнение и политически позиции, по-качествен дебат, реализиране на политически плурализъм и оттам по-качествени решения в интерес на гражданите на Община Бургас; по-висока прозрачност и публичност на процеса на вземане на решения.

## **Финансови средства**

Не са необходими финансови или други средства за реализиране на промените.

### **Съответствие с правото**

Предлаганите промени в Правилника не противоречат на норми от по-висока степен на националното право или на правото на Европейския съюз. Напротив, те коригират допуснати несъответствия с Конституцията на Р България, Всеобщата декларация за правата на човека, Международния пакт за гражданските и политическите права, Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и Европейската харта за местното самоуправление, които могат да бъдат установени по аналогия със законови промени в ЗМСМА, отхвърлени от Конституционния съд с РКС4/2011.

Вносител на Проекта:

д-р Даниела Божинова, общински съветник  
(Демократична България/Зелено движение)

Стоян Грозев, общински съветник  
(Движение България на гражданите)

*Приложени към настоящите Мотиви са РКС4/2011 (извадка) и Проучване на условията за създаване и работа на групи в общинските съвети на София, Пловдив, Варна, Ст.Загора и Русе с автор д-р Даниела Божинова.*

Д-р ДАНИЕЛА БОЖИНОВА/СРАВНИТЕЛНО ПРОУЧВАНЕ

## УСЛОВИЯ ЗА ОБРАЗУВАНЕ И РАБОТА НА ПОЛИТИЧЕСКИ ГРУПИ В ОБЩИНСКИТЕ СЪВЕТИ НА СОФИЯ, ПЛОВДИВ, ВАРНА, СТАРА ЗАГОРА, РУСЕ И БУРГАС

При сравнение на условията за конституиране на политическа група, регламентирани в Правилника на ОС Бургас с правилниците на горните общини става ясно, че бургаският регламент е най-рестриктивен.

### 1) Минимум от съветници за образуване на група

Правилникът на ОбС-Бургас възприема минимум от 5 съветници, който е същият като минимума, изискван от Столичния общински съвет. Но Общински съвет Бургас не е от „калибъра“ на СОС. Последният се състои от 61 съветници и представлява най-голямата община в България.

Минимумите за образуване на група, възприети в общинските съвети с общ брой 51 съветници т.е. сравними с Бургас са по-малки и дори значително по-малки от 5: съответно Варна-4, Пловдив-3, Русе-2, Ст.Загора-2. В тези общински съвети е по-лесно обединяването на общински съветници в група, което се вижда и от наличните групи в тях през мандат 2019-2023.

- Бургас: обща численост на ОбС 51 съветници, минимум за група 5. Налице са 3 групи (24+6+5) + 16 нечленуващи в група.
- Варна: обща численост на ОбС 51 съветници, минимум за група 4. Налице са 6 групи (18+8+5+4+4) + 12 нечленуващи в група.
- Пловдив: обща численост на ОбС 51 съветници, минимум за група 3. Налице са 7 групи (17+7+5+3+4+4+4) + 7 нечленуващи в група.
- Стара Загора: обща численост на ОбС 51 съветници, минимум 2. Налице са 8 групи (21+7+7+3+3+2+2+2) + 4 нечленуващи в групи.
- Русе: обща численост на ОбС 51 съветници, минимум за група 2. Налице са 7 групи (16+15+9+4+3+2+2).

### 2) Наименование на групата

Варна, Пловдив и Стара Загора не формулират никакви изисквания към името на политическата група. За сформирането ѝ е достатъчен минималният брой съветници и тяхното волеизявление.

СОС и Русе също дават възможност за свободен избор на име, като поставят само условието името да не бъде повторение на вече регистрирани партии, коалиции. Конкретният текст в Правилника на СОС е следният:

*чл.38 (б)“Името на групата не може да повтаря име на организация, партия или коалиция, която вече се е регистрирала по съответния ред.”*

Не беше открит регламент, който да съвпада или да е близък до регламента в Бургас. Той не предвижда свободен избор на името. Вместо да поставя условие какво да не е името – с цел избягване на подвеждащи повторения, разпоредбата на бургаския правилник обратно - определя какво да е името:

*чл.21 (1) „С решението се определя и наименованието на групата, което може да съдържа само наименованието или абревиатурата на някоя от участващите в нея партии или коалиции.”*

### 3) Други условия

Публичност,прозрачност на политическите групи

Всички изследвани общини имат на сайта си информация за сформираниите политически групи в общинския съвет. Правилниците на Пловдив, Варна, Стара Загора и Русе изискват създаване на регистър на групите в общинския съвет. Ето как регламентира това Общински съвет-Варна в своя правилник:

*Варна: Чл.14 (2) Групи общински съветници, техните ръководства, както и промените в тях се вписват в специален регистър при председателя на общинския съвет. Информацията за създадените групи, поименен състав и ръководства се публикува в интернет страницата на Общински съвет – Варна до 1 /една/ седмица от вписването в регистъра.*

*(3) Председателят на общинския съвет обявява регистрираните групи общински съветници и техните ръководства на следващото заседание на съвета. Същото правило се прилага и при последващи промени в състава и ръководствата им, както и при тяхното прекратяване.*

В Бургас, за разлика от всички проучени общини, не беше открита публично достъпна информация за действащите политически групи. Такава не е обявена на официалния сайт на Общински съвет-Бургас, а в наличния онлайн архив на настоящия мандат не се откриват документи за създаването на групи. Оказва се, че тази информация е достъпна само за общинските съветници, тъй като се съдържа в архива на системата за безхартиена работа на съвета. Налага се изводът, че гражданите на община Бургас нямат възможност да се ориентират в наличието на политически групи, техния състав и ръководства от официалния информационен канал на Общински съвет-Бургас.

Административно-техническо обезпечаване на групите и независимите общински съветници

Правилникът на Общински съвет-Пловдив е предвидил условия за административно-техническо подпомагане на групите и независимите общински съветници:

*Чл.22 (4) Дейността на политически представителната група се подпомага от секретар-сътрудник.*

*(5) Дейността на всички нечленуващи в политически представителна група общински съветници се подпомага от един отделен секретар-сътрудник.*

*(6) Секретар-сътрудниците се предлагат от председателите на политически представителните групи, респективно от нечленуващите в политически представителна група общински съветници.*

*(7) Секретар-сътрудниците работят въз основа на граждански договор, сключен с кмета на Община Пловдив. Възнагражденията са за сметка на бюджета на Общинския съвет и са в размер на 80 на сто от средната брутна работна заплата в общинската администрация.*

Проучването е направено по собствена инициатива във връзка с изготвяне на проект за изменение и допълнение на **Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация на община Бургас.**

14.07.2021, Бургас

РЕШЕНИЕ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД РКС 4/2011

( по дело 4 / 2011 от 4.5.2011 г)

(Решението е относимо към неравнопоставеността в правата на участие в работата на Общински съвет – Бургас на независимите и негрупирани съветници, произтичаща от действащия Правилник. Цитирана е частта от решението, касаеща ЗМСМА и правата на общинските съветници)

Част XI

Параграф 19 ИК

Параграф 19 е от заключителните разпоредби на кодекса. Съдържа изменения в Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА). Измененията са подредени в 11 точки. В искането § 19 се атакува цялостно, т.е. уредбата на всички 11 точки, въпреки че оспорването на някои законови конструкции не е подкрепено с мотиви.

...

Точка 4. С изменението в т. 4 в главата “Общински съветник” на ЗМСМА се създават нови текстове – чл. 37а и чл. 37б:

“Чл. 37а. (1) При напускане на група или изключване от състава ѝ общинският съветник губи мястото си в комисиите като представител на съответната група и други изборни длъжности в общинския съвет. (2) Общински съветник, напуснал или изключен от група, става независим общински съветник и не може да бъде приет за член на друга група.”

“Чл. 37б. Не могат да се образуват групи от независими общински съветници, както и да се сливат или разделят съществуващи групи.”

Текстовете са по вносител и са мотивирани с преборването на т.нар. политическо номадство в общинските съвети.

Искането (за обявяване на *противоконституционност* – бел. вн.) е основателно. Новите текстове въвеждат във вътрешното пространство на общинския съвет нова правна фигура – “групи”, без обаче самият ЗМСМА да съдържа в тази глава или на друго място право или задължение за общинските съветници да принадлежат към някакви групи. В оспореното изменение не се уточнява на какъв признак са въпросните групи. А напускането на такава група води до **сериозно стесняване в правата на общинските съветници**. Така оспорените текстове **съдържат санкции за поведение, което поведение обаче не е предвидено от закона нито като право, нито като задължение и поради това е налице нарушаване на принципа за правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията)**. След изменението без отговор в закона остава въпросът, какви са съответните права на общинските съветници, избрани като независими кандидати...

РЕШИ:

I. **Установява противоконституционност** и несъответствие с Всеобщата декларация за правата на човека, Международния пакт за гражданските и политическите права, Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и Европейската харта за местното самоуправление на:

1. Член 1, ал. 1 в частта “народни представители, президент и вицепрезидент на републиката”;

.....

**9. Параграф 19**, точка 2, **точка 4**, точка 7 от **Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 9/2011 г.)**.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ: Евгени Танчев**

*Забележка: подчертаването и удебеляването са поставени при направата на извадка от Решението от Даниела Божинова, общински съветник и вносител на проект за промени в Правилника на Общински съвет - Бургас.*