



Munich Personal RePEc Archive

## **Interrelation between municipality council and the municipality mayor**

Dimitrova, Darina

University of Economics – Varna

2001

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/92265/>

MPRA Paper No. 92265, posted 24 Feb 2019 08:12 UTC

## Взаимоотношения между общинския съвет и кмета на община

*Ас. Дарина Димитрова*

Според Конституцията територията на Република България се дели на общини и области, като общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление.

Но общината не е само административно-териториална единица, тя е самоуправляваща се общност на населението, което живее на нейната територия. Това произтича както от разпоредбите на Конституцията (чл. 136, ал. 1), така и от разпоредбите на ЗМСМА (чл. 17, ал. 1), които гласят, че гражданите участват в местното самоуправление, като решават въпроси от местен характер непосредствено чрез референдуми и общи събрания или чрез избраните от тях органи на местното самоуправление.

Местният референдум и общото събрание са форми на пряката демокрация. Решението, прието чрез местен референдум, се оповестява в двуседмичен срок от общинския съвет, който приема и мерки за неговото изпълнение. Изпълнението на решението, прието с местен референдум, се организира от кмета на общината, района или кметството (чл. 36 от ЗДН). Това означава, че взетото по такъв начин решение не се нуждае от утвърждаване или одобряване от някакъв държавен орган. То влиза в сила от деня на произвеждането на референдума. Общинският съвет има задължение само да "оповести", т.е. да обяви резултатите от гласуването, но не може нито да ги видоизменя, нито пък да приема решение или друг акт, с който да ги потвърждава.

Общото събрание на населението също се използва за пряко участие на гражданите при решаването на местни въпроси (чл. 38, ал. 1 от ЗДН). На основата на решението на общото събрание, кметът издава заповед, в която конкретизира мероприятията за неговото изпълнение или внася предложение в общинския съвет за приемане на съответен акт (чл. 47 от ЗДН). Докато при референдума избирателите директно, непосредствено и окончателно решават съответния въпрос, при общото събрание населението прави само предложение, а какво ще бъде конкретното решение - определя общинският съвет.

Представителното управление в общината се осъществява чрез

органа на местното самоуправление - общинският съвет, който се избира от населението за срок от четири години (чл. 138 от КРБ). Общинските съвети са изборни органи с обща компетентност. Те не се отнасят към нито една от трите власти, а са самостоятелни структури за самоуправление [1]. Този орган има широки организационно-административни, икономически, социални и финансови правомощия да решава задачи от местно значение (чл. 21, ал. 1 от ЗМСМА), защото действа автономно при условията на закрепена от законодателството децентрализация [2]. Общинският съвет обаче не е единственият орган на местното самоуправление. Такъв е и кметът на община. Според чл. 139, ал. 1 от Конституцията кметът е "орган на изпълнителната власт в общината". Това обаче не означава, че той не може да бъде и орган на местното самоуправление, тъй като самоуправлението не се поставя в зависимост от разделението на властите [2].

По принципа за разделение на властите (чл. 8 от КРБ), държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна. Системата на органите на изпълнителната власт се оприличава на пирамида от звена и органи, действащи на различни равнища, в центъра и по места [3]. Общинските кметове са едни от най-низовите управленски институции в системата на изпълнителната власт. Макар че нашият законодател изрично не е посочил кметовете на кметства и райони като органи на изпълнителната власт, може да се приеме, че те също са такива. Кметовете на кметства и райони имат редица изпълнителни функции (чл. 46, ал. 1 от ЗМСМА) и издават съответни административни актове.

Кметът на община е орган с обща компетентност, който оглавява общинската администрация [1]. Има изпълнително-разпоредителни функции. Дейността му е подзаконова. Като орган на изпълнителната власт, има съответни права и задължения в административната или управленската сфера, но неговото правно положение го характеризира и като орган на местното самоуправление на общината. Той се избира от същите избиратели, които избират общинския съвет - жителите на съответната община, за същия срок - четири години. Кметът организира изпълнението на общинския бюджет, на решенията и дългосрочните програми на съвета, отчита се пред него и представлява общината пред физически и юридически лица и пред съда (чл. 44 от ЗМСМА).

Всичко това води до необходимостта от едно закономерно и непрекъснато взаимодействие между общинския съвет и кмета, защото те са органи, чиято териториална компетентност е в едни и

същи предели и изпълняват задачи на местното самоуправление. Разбира се, общинският съвет е основният орган на местното самоуправление, защото той решава общинските дела, упражнява контрол над дейността на кмета и може да отменя неговите актове, когато с тях се нарушават решенията му (чл. 21 от ЗМСМА). Наистина кметът може да оспори някои от решенията на общинския съвет, когато прецени, че те противоречат на интересите на общината или са противозаконни. Ако обаче общинският съвет потвърди решението си, кметът е длъжен да го изпълни или при противоречие със закона да сезира съда (чл. 45, ал. 2 от ЗМСМА). Взаимодействието между кмета и общинския съвет се проявява най-ярко в това, че кметът на общината участва в заседанията на общинския съвет с право на съвещателен глас (чл. 41, ал. 2 от ЗМСМА). Това е не само негово право, но и задължение, защото трябва да участва непосредствено при обсъждането на решенията на общинския съвет, тъй като той е органът, който трябва да ги приведе в изпълнение. Според чл. 44, ал. 1, т. 7 от ЗМСМА, кметът на общината организира изпълнението на решенията на общинския съвет, нещо повече, кметът е длъжен да се отчита пред съвета за изпълнението на неговите решения.

В тази връзка е и задължението на кмета да обслужва организационно-административно общинския съвет със своята администрация. Според чл. 44, ал. 1, т. 15 кметът осигурява организационно-техническото обслужване на общинския съвет. Тъй като съветът няма самостоятелен щат и неговата дейност се подпомага и осигурява от общинската администрация (чл. 29а от ЗМСМА), а тя е на подчинение на кмета. Той е органът, който назначава и освобождава от длъжност началниците и служителите в общинската администрация (чл. 44, ал. 1, т. 3 от ЗМСМА).

Задължението на кмета по чл. 44, ал. 1, т. 7 от ЗМСМА да организира изпълнението на решенията на общинския съвет и да се отчита пред него за това има и друг аспект. Кметът, обявен от Конституцията за орган на изпълнителната власт (чл. 139), е организатор на изпълнението на решенията на общинския съвет. Той трябва да ръководи тяхното изпълнение, когато това се извършва от специализираните органи, длъжностни лица и служители на общинската администрация.

От друга страна, взаимоотношенията между кмета и общинския съвет са във връзка с отговорността, която той носи пред съвета за изпълнението на неговите решения. Разпоредбата на чл. 44, ал. 1, т. 7 от ЗМСМА постановява, че кметът "се отчита" пред общин-

ския съвет. Макар че в закона не е посочено изрично, по принцип отчетът предполага отговорност, която може да бъде само политическа, т.е. да доведе до предсрочно прекратяване на пълномощията му.

Именно поради организационните връзки, които съществуват между тях, общинският съвет може да отменя актове на кмета, приети в нарушение на неговите решения (чл. 45, ал. 1 от ЗМСМА). От своя страна кметът може да оспори решението на общинския съвет, когато счита че то противоречи на интересите на общината или нарушава законите (чл. 45, ал. 2 от ЗМСМА). Това оспорване има отсрочващо действие и се извършва по отзивен ред [2], т.е. решението няма да се приложи до повторното произнасяне на общинския съвет. Ако при повторното разглеждане решението се приеме с мнозинство повече от половината от общия брой на съветниците, кметът е длъжен да го изпълни или при противоречие да отнесе въпроса пред съда (чл. 45, ал. 2 от ЗМСМА).

От изложеното дотук може да се направи един много важен извод за взаимоотношенията между кмета и общинския съвет. Съветът има големи правомощия спрямо кмета, въпреки че те не се намират в йерархическа зависимост, поради това, че са органи от две различни системи за управление [1]. Както вече беше посочено по-горе, кметът е орган на изпълнителната власт, а общинският съвет - на местното самоуправление.

Това е ясно изразено и в разпоредбите на чл. 42, ал. 1, т. 1,2 и 5 от ЗМСМА, които третират предсрочното прекратяване на пълномощията на кмета. Общинският съвет има право да прекрати предсрочно пълномощията на кмета, първо, когато той подаде оставката си. Съветът не обсъжда подадената оставка по същество и не може да я отклони. Общинският съвет прекратява предсрочно пълномощията на кмета и в още един случай - при трайна невъзможност или при системно неизпълнение на функциите му за повече от шест месеца. "Трайната невъзможност" е едно обективно състояние, което може да се дължи на заболяване или извинително отсъствие, докато предсрочното прекратяване на пълномощията "при системно неизпълнение на функциите" има наказателен характер. Кое неизпълнение е "системно" и в какво се изразява това "неизпълнение", ЗМСМА не посочва. Вероятно системно трябва да се разбира като многократно, а неизпълнението - като бездействие. В този случай е необходимо решението на общинския съвет да се вземе с мнозинство повече от половината от общия брой на съветниците. Законът обаче не посочва как следва да се процедира в случай, че са нали-

це обстоятелствата за предсрочно прекратяване на пълномощията на кмета, а не може да се вземе такова решение поради липса на необходимото мнозинство. Дали в такава ситуация е допустимо да се произведе местен референдум, на който населението на общината да реши този въпрос или да се предвиди законова възможност на общинския съвет повторно да гласува такова решение, но вече с обикновено мнозинство.

От този кратък обзор на взаимоотношенията между кмета на общината и общинския съвет се вижда, че съветът има множество правомощия спрямо кмета, на които обаче не кореспондират съответни правомощия на общинския кмет. Това би довело до невъзможност кметът да осъществява функциите си при една силна опозиция от страна на общинския съвет, който има власт да парира всеки един акт на кмета, всяка една негова инициатива. Посочва се, че колективният характер на общинския съвет е проява на демократизма на този орган, както и на неговата представителност [2]. Може би такива са аргументите на законодателя, давайки големи правомощия на колективния орган и ограничавайки правомощията на едноличния орган - кмета. Страхът от авторитарен режим на едноличните органи като цяло в нашето законодателство доведе до крайности при регламентирането на техния статут. На общинския кмет могат да се предоставят по-широки правомощия за оптималното осъществяване на неговите изпълнително-разпоредителни функции.

Отношенията между кмета и общинския съвет трябва да са балансирани и тези два органа трябва да си взаимодействат ефективно, дори когато има празноти в закона, защото те стоят най-близо до населението на съответната община и в тяхно лице гражданите виждат авторитета на държавната власт.

### Литература

1. Стойчев, Стефан. Конституционно право на Република България, "Албатрос", 1995.
2. Спасов, Борис. Общинско право. "Софи-Р", 1997.
3. Дерменджиев, И.; Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България - обща част. С., 1993.