

Справка за 94-01-13134/21.04.2026 13:54

08-00-1826518-0426

Документ	Молба 94-01-13134 21.04.2026 13:54:27		
94-01-13134	Услуга	Няма услуга	
21.04.2026 13:54:27	Регистриран от	Мариана Йонкова	Обработка се
Входящ	Относно : 21583304/21.04.2026 - становище ДО ОБЩИНСКИ СЪВЕТ – БУРГАС ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА ОБЩИНСКИ СЪВЕТ – БУРГАС ПОСТОЯННИТЕ КОМИСИИ КЪМ ОБЩИНСКИ СЪВЕТ – БУРГАС КМЕТА НА ОБЩИНА БУРГАС СТАНОВИЩЕ ОТНОСНО: Проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредбата за символиката и отличията на Община Бургас, публикуван за обществено обсъждане https://burgascouncil.org/node/3169 Настоящото становище се представя в рамките на обявеното обществено обсъждане по Проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредбата за символиката и отличията на Община Бургас (наричана по-долу „Проектът“) и придружаващите го мотиви [Промени в Наредбата за отличия...]. С него се изразява категорично и аргументирано несъгласие с предложените промени, като се настоява същите да не бъдат приемани от Общински съвет – Бургас поради тяхната дълбока незаконосъобразност, противоречие с основни конституционни и европейски правни принципи и съществени пороци в процедурата по подготовката им. I. Анализ на Проекта и придружаващите го мотиви Проектът предвижда ключови изменения в действащата Наредба, като най-съществените от тях са съсредоточени в §1 и §3 [Промени в Наредбата за отличия...]. С тях се предлага правомощието за награждаване с почетен медал „За достойна служба“ и с отличието „Ключът от кулата“ да бъде упражнявано еднолично от кмета на общината, „без решение на Общинския съвет“ [Промени в Наредбата за отличия...]. В същото време, представените мотиви към Проекта са изцяло формални и не отговарят на законовите изисквания и на целите на нормотворческия процес [Мотиви за изменение на Наредба...]. Те се фокусират върху второстепенни и технически аспекти като отстраняване на терминологични повторения („награждава“/„удостоява“), корекция на „кмет на града“ с „кмет на общината“, добавяне на нов критерий за награждаване („опазване на културното наследство“) и отмяна на неактуален текст на чл. 66 [Мотиви за изменение на Наредба...]. Мотивите не съдържат никакъв анализ, обосновка или дори споменаване на най-съществената промяна – отнемането на правомощие от колективния орган на местно самоуправление и предоставянето му на едноличния орган на изпълнителната власт. Липсва каквато и да е аргументация защо се налага подобна концентрация на власт и как тя съответства на принципите на правовата държава. Твърденията за съответствие с правото на Европейския съюз са декларативни и не са подкрепени с анализ [Мотиви за изменение на Наредба...]. II. Правни аргументи срещу приемането на Проекта 1. Незаконосъобразно прехвърляне на изключителна компетентност на Общинския съвет в нарушение на ЗМСМА и Конституцията Проектът грубо нарушава нормативно установеното разпределение на компетенциите между органите на местно самоуправление. Съгласно чл. 16 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), общините могат да определят свои символи и почетни звания съобразно закона [Чл. 16 от ЗМСМА]. Конкретизацията на този принцип е в чл. 21, ал. 1, т. 21 и т. 22 от ЗМСМА, които изрично и недвусмислено възлагат в изключителната компетентност на общинския съвет да „одобрява символ и печат на общината“ и да		

Кем 18229
21.04.16

	„удостоява с почетно гражданство“ [Чл. 21 ал. 1 от ЗМСМА]. Почетният медал и „Ключът от кулата“ по своята същност представляват именно такива символи и почетни звания, чрез които общината, представлявана от своя колективен орган, изразява признателност. Предоставянето на това правомощие на кмета, който да го упражнява еднолично и безконтролно, представлява недопустима делегация на изключителна компетентност. Компетентността на общинския съвет е установена със закон и не може да бъде изменяна или прехвърляна чрез подзаконов нормативен акт, какъвто е общинската наредба [Чл. 15 ал. 1 от ЗНА]. Подобен подход е в пряко противоречие и с чл. 76, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), който забранява прехвърлянето на компетентност за издаване на нормативни актове, а по аналогия и на други изключителни законови правомощия [Чл. 76 ал. 2 от АПК]. Константната съдебна практика на българските съдилища е категорична, че актове, издадени при превишаване на материална компетентност или при недопустимо делегиране на правомощия, са нищожни. ВАС в Решение № 11082/2012 г. по адм. д. № 13859/2011 г. приема, че компетентност, предоставена от закона на общинския съвет, не може да бъде делегирана на комисия към кмета [Решение № 11082 от 2012 г. на ВАС]. В Решение № 94/2024 г. по адм. д. 1096/2023 г. Административен съд - София-област обявява за нищожна наредба, приета от общински съвет по въпроси от изключителната компетентност на кмета [Решение № 94 от 2024 г. на АдмС - София-област]. По същата логика, но в обратна посока, наредба, която отнема законови правомощия на съвета и ги предоставя на кмета, е материално незаконосъобразна и би била обявена за нищожна. Подобни изводи се съдържат и в Решение № 10602/2019 г. на ВАС [Решение № 10602 от 2019 г. на ВАС] и Решение № 1654/2019 г. на АС-Бургас [Решение № 1654 от 2019 г. на Адм - Бургас]. 2. Посегателство срещу принципа на правовата държава и разделението на властите на местно ниво Конституцията на Република България установява ясен модел на местно самоуправление, основан на разделението на властите. Общинският съвет е органът на местното самоуправление (представителната, „законодателната“ власт на местно ниво), а кметът е орган на изпълнителната власт [Чл. 138 от Конституция; Чл. 139 от Конституция]. Кметът се ръководи от закона и актовете на общинския съвет [Чл. 139 ал. 2 от Конституция]. Проектът обръща тази фундаментална подредба, като поставя кмета над съвета по въпрос от изключителната компетентност на последния. Това е пряко нарушение на принципа на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, който изисква държавата (включително нейните местни органи) да се управлява според Конституцията и законите [Чл. 4 ал. 1 от Конституция]. Когато един орган на местна власт, какъвто е Общинският съвет, съзнателно приеме акт, който противоречи на закон от по-висока степен (ЗМСМА), той не просто нарушава конкретна норма, а подкопава основите на правния ред и извършва действия, насочени срещу самата правова държава. От гледна точка на европейските стандарти, подобна концентрация на неконтролируема власт в един изпълнителен орган е несъвместима с върховенството на правото. Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) в дела като <i>Landvreugd</i> срещу Нидерландия и <i>Oliveira</i> срещу Нидерландия постановява, че всяка дискреционна власт, предоставена на изпълнителен орган (в тези случаи – кмет), трябва да бъде ясно дефинирана по обхват и начин на упражняване, за да се осигури адекватна защита срещу произвол [Решение по дело 37331/97 на ЕСПЧ; Решение по дело 33129/96 на ЕСПЧ]. Проектът прави точно обратното – дава на кмета широка, неясна и неограничена дискреция да награждава по субективна преценка за „особени заслуги“ или „принос“, без каквито и да било процедурни гаранции и контрол от представителния орган [Промени в Наредбата за отличия...].
--	--

3. Формалност и непълнота на мотивите в нарушение на Закона за нормативните актове (ЗНА)

Процедурата по приемане на Проекта е опорочена от фундаментален порок – липсата на годни мотиви. Съгласно чл. 28, ал. 2 от ЗНА, мотивите към проект на нормативен акт трябва задължително да съдържат анализ на причините, целите, финансовите средства, очакваните резултати и съответствието с правото на ЕС [Чл. 28 ал. 2 от ЗНА]. Член 28, ал. 4 от ЗНА постановява, че проект без такива мотиви не се обсъжда от компетентния орган [Чл. 28 ал. 4 от ЗНА].

Представените мотиви са привиден акт, който цели формално да покрие законовото изискване, но не изпълнява неговата цел – да информира обществото и общинските съветници защо се налага промяната. Липсата на каквато и да е обосновка за прехвърлянето на компетентност от Общинския съвет към кмета прави мотивите непълни и негодни. Това е съществено процесуално нарушение, което само по себе си е основание за отмяна на наредбата, ако бъде приета. Практиката на административните съдилища, включително на АС-Бургас (Решение № 2184/2016 г. и Решение № 3/2020 г.), е последователна в отмяната на общински наредби, приети при липса на мотиви и нарушена процедура по обществено обсъждане [Решение № 2184 от 2016 г. на Адм - Бургас; Решение № 3 от 2020 г. на Адм - Бургас].

Задължението за мотивиране е и основен принцип на правото на ЕС, произтичащ от правото на добра администрация (чл. 41 от Хартата на основните права на ЕС) и правото на ефективна защита [CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS ...]. Съдът на ЕС в дело C-230/18, PI срещу Landespolizeidirektion Tirol, подчертава, че мотивите трябва да са конкретни и да позволяват на засегнатото лице и на съда да извършат контрол за законосъобразност и пропорционалност [Решение по дело 230/2018 на СЕС]. Формалните мотиви към настоящия Проект правят такъв контрол невъзможен.

4. Създаване на условия за произвол, клиентелизъм и нарушаване на принципите на правна сигурност и равенство

Предоставянето на еднолична и безконтролна власт на кмета да раздава общински отличия по неясни и общи критерии като „особени заслуги“, „принос към развитието на Бургас“ или „съобразно протокола“ е предпоставка за произвол и субективизъм [Промени в Наредбата за отличия...]. Това подкопава принципа на правна сигурност, който изисква правните норми да са ясни и предвидими в своето приложение [Решение по дело 798/2018 на СЕС]. Гражданите и организациите няма да могат да предвидят при какви обективни условия биха могли да получат такова отличие, което превръща награждаването от акт на обществено признание в акт на лична благосклонност от страна на кмета.

Това пряко засяга и принципа на равенство пред закона (чл. 6 от Конституцията, чл. 8 от АПК), тъй като създава риск сходни случаи да бъдат третирани по различен начин в зависимост от субективната преценка на кмета [Чл. 8 ал. 2 от АПК]. Отличията на общината, вместо да обединяват и да бъдат повод за гордост, рискуват да се превърнат в инструмент за политически клиентелизъм и разделение. Още римското право е прогласило принципа Ubi ius incertum, ibi ius nullum (Където правото е несигурно, там няма право), който е напълно приложим към предлаганата уредба.

III. Заключение и предложения

Предложеният Проект за изменение на Наредбата за символиката и отличията на Община Бургас е пример за лошо нормотворчество, което е в драстично противоречие със закони, конституционни и европейски норми. Той представлява опит за узурпиране на законово установени правомощия на Общинския съвет, прикрит зад формални и негодни мотиви. Приемането на такъв акт би било не просто незаконосъобразно, а би представлявало акт на неуважение към принципите на правовата държава, разделението на властите и демократичния

	модел на местно самоуправление. Подобен акт би бил нищожен по право и неговото приемане би довело единствено до уронване на престижа на Община Бургас, правна несигурност и последващи съдебни производства за неговата отмяна, инициирани от областния управител или всеки заинтересован гражданин [Чл. 45 от ЗМСМА; Чл. 185 от АПК]. С оглед на гореизложените аргументи и в изпълнение на задължението на Общинския съвет да действа само в рамките на закона, предлагаме следното: ПРЕДЛОЖЕНИЕ ДО ОБЩИНСКИ СЪВЕТ – БУРГАС 1. ДА НЕ ПРИЕМА Проекта на Наредба за изменение и допълнение на Наредбата за символиката и отличията на Община Бургас в предложения му вид. 1. ДА ВЪРНЕ Проекта на вносителя за цялостно преработване, като му указва в срок до 30 (тридесет) дни да представи нов проект, който да е съобразен със следните задължителни правни указания: ? Новият проект да не съдържа разпоредби, които отнемат или делегират изключителната компетентност на Общинския съвет по чл. 21, ал. 1, т. 21 и 22 от ЗМСМА, като процедурата по удостояване с всички почетни звания и отличия да остане в правомощията на Общинския съвет. ? Новият проект да бъде придружен от изцяло нови, пълни и изчерпателни мотиви, изготвени в стриктно съответствие с изискванията на чл. 28, ал. 2 от Закона за нормативните актове, които да съдържат реален, а не формален анализ на причините, целите, очакваните резултати и съответствието с правото на ЕС и практиката на ЕСПЧ. 1. След изготвянето на нов, законосъобразен проект и мотиви, същите ДА БЪДАТ ПОДЛОЖЕНИ НА НОВО ОБЩЕСТВЕНО ОБСЪЖДАНЕ при спазване на 30-дневния срок по чл. 26, ал. 4 от ЗНА. В случай че Общински съвет – Бургас приеме оспорваните текстове, следва да е наясно, че приема нищожен нормативен акт, който ще бъде атакуван по съдебен ред и отменен, с всички произтичащи от това негативни правни и репутационни последици за общината. 21.04.2026г.		
Подател(и)	Ч.	Г	ГР.БУРГАС

Задача № 3	Задача : На вниманието на Димитър Николов
	Отчетена на от
	Бележки по изпълнение :