

## ИЗВАДКА ОТ ПРОТОКОЛ № 7

от проведено заседание на Националната контролна комисия на Политическа партия  
„ДВИЖЕНИЕ ДА БЪЛГАРИЯ“

Днес, 27.06.2017 г. в 16:00 часа в гр. София в офиса на Движение „ДА, България!“, бул. „Драган Цанков“ №12-16, ап. №7 София, се проведе заседание на Националната контролна комисия (НКК). На заседанието присъстваха лично следните членове на НКК:

1. Александър Иванов
2. Бояна Петкова
3. Георги Илиев
4. Константин Павлов
5. Юри Катанов

Чрез телефонна връзка в заседанието участва:

1. Миролюб Петрински

По уважителни причини отсъства:

2. Антон Ангелов

### По т. 1 от дневния ред:

На 7.6.2017 г. НКК е сезирана с искане за тълкуване на Устава със следните въпроси:

*Законосъобразно ли е тълкуване на Устава на ПП Движение ДА България, съобразно което в рамките на правомощията на Националния съвет по чл. 15, ал. 3, т. 9 от Устава е да предвиди във Вътрешните правила за дейността си разпоредби, по смисъла на които:*

*а) "Едно лице може да представлява не повече от трима членове на Националния съвет въз основа на писмено пълномощно, предоставено за съответното заседание. Преупълномощаване не се допуска."*

*и/или*

*б) "При липса на кворум заседанието на НС се отлага с един час по-късно на същото място и при същия дневен ред и може да се проведе, колкото и членове да се явят."*

На 7.6.2017 г., в съответствие с изискването на чл. чл. 18, ал. 5 от Устава, НКК е дала възможност на заинтересованите лица да предоставят своите становища до 14.6.2017 г., като въпросите са прецизирани в следния смисъл:

1. Допустимо ли е съгласно Устава да се вземат валидни решения от НС, без да е налице предвиденият в чл. 15, ал. 6 кворум; и
2. Изисква ли Уставът лично участие в заседанието на органа или е възможно да се участва чрез упълномощен представител.

До края на 14.6.2017 г. са постъпили 12 становища от Надежда Цекулова, Любомир Авджийски, Антоанета Цонева, Силвия Атипова, Тони Димов, Адела Качаунова, Силвия Андреева, Веселка Христамян, Христо Христов, Николай Христов, Боряна Мусева и Антонина Душева.

### По първия въпрос:

От постъпилите становища три (на А. Цонева, С. Атипова и В. Христамян) застъпват тезата, че Уставът може да бъде тълкуван в смисъл, че допуска вземане на валидни

решения от НС при условията на „сподащ кворум“ , без да излагат аргументи по същество на това разбиране.

Останалите 9 становища са в смисъл, че подобно тълкуване е недопустимо или неправилно, като са изложени консенсусно в повечето становища следните съображения:

- в Устава има предвидена възможност за сподащ кворум при провеждане на НК, но не и на НС и няма основание за прилагане на правилото по аналогия;
- подобно тълкуване би накърнило легитимността на решенията на НС и не съответства на целите на Устава; и
- нормата чл. 15, ал. 7, изр. 1 е ясна и категорична и не се нуждае от тълкуване, защото смисълът ѝ не подлежи на съмнение, а за прилагане на правило на „сподащ кворум“ е необходима изрична разпоредба в този смисъл.

НКК се запозна и със съображенията, изложени от члена А. Иванов, както следва:

Изискването на чл. 15, ал. 6 от Устава за наличие на кворум при взимане на решения на НС има за цел да гарантира достатъчна степен на представителност на органа, което е условие за легитимността на решенията му. Поради това считам, че изискването има основополагащ характер и е от изключителна важност за нормалното функциониране на Движение Да, България! По тази причина отклонения от изискването са възможни единствено при ясни и изрични правила на устава или приложимото законодателство в тази посока.

В мотивите към питането е посочено, че Уставът предвижда в чл. 14, ал. 8 възможност за вземане на валидни решения след изчакване на един час в случаите, когато не е налице кворум. Тази възможност обаче е предвидена за друг орган – Националната Конференция и не е допустимо тя да се прилага по аналогия за други органи. В тази насока са и всички изложени в становищата аргументи.

Още повече, че в чл. 14, ал. 8 е предвидена все пак минимална граница на участие от поне 500 члена, което да обезпечи достатъчна легитимност на решенията на органа. Тази граница няма как да се приложи за други органи по аналогия; а при липсата ѝ, ако се допусне „сподащ кворум“ за решения на НС, то хипотетично такива решения биха могли да бъдат взети и от един член. Подобно тълкуване е абсурдно.

НКК се присъединява към изложените съображения в получените отрицателни становища, както и аргументите на А. Иванов и взема следното решение:

**Действащата редакция на Устава не може да се тълкува в смисъл, че НС може да взема решения, без да е налице предвидения в чл. 15, ал. 6 кворум.**

За решението гласуваха **ЗА** всички участващи в заседанието членове на НКК.

#### **По втория въпрос:**

От постъпилите становища четири (на А. Качаунова, С. Андреева, Х. Христов и Н. Христов) застъпват тезата, че Уставът следва да бъде тълкуван в смисъл, че участието в заседанията на НС е лично и е недопустимо упълномощаване, като са изложени следните съображения:

- сред разписаните права и задължения на членовете не фигурира представителство на други членове (А. Качаунова);

- в чл. 20 е предвидена изричната възможност за дистанционно участие в заседанията на НС, което изключва възможността за упълномощаване на друг член на НС (А. Качаунова, С. Андреева, Х. Христов);
- в Устава на Движение Да България няма предвидена възможност за прехвърляне на права и задължения другиму и те имат строго личен характер, тъй като членството в движението е индивидуално (С. Андреева, Х. Христов);
- В ЗЮЛНЦ, чл. 21, ал. 5, изр. 2 допуска изпълнението на членските задължения и упражняването на членските права да бъде предоставено другиму, но само ако е предвидено в устава (А. Качаунова);
- препращането на ЗПП към ЗЮЛНЦ не е напълно издържано юридически, тъй като уредбата на политическите партии е от сферата на публичното право, а уредбата на юридическите лица с нестопанска цел е от сферата на частното право (А. Качаунова). Участието в орган на политическа партия повече наподобява на „административно отношение“ (Н. Христов), т.е. не е приложим общият принцип на частното право (каквото не е изрично забранено, то е разрешено), а тъй като става дума за въпрос на публичното право се прилага принципът, че каквото не е изрично уредено, то не е разрешено и тъй като упълномощаването не е изрично уредено, то е недопустимо;
- недопустимост на ролята на делегатите и поради недемократичността на идеята и използването ѝ от партиите на статуквото в Движението, поради което съвсем целенасочено не е предвидена възможност за делегация (А. Качаунова);
- наличието на пълномощно би било порочна практика в посока усилване на гласовете и позициите на определени членове на НС, а не реално упълномощаване по конкретни позиции. На практика, това означава че 13 души могат да взимат решенията самостоятелно - 13 x 3 пълномощни = 39 плюс 13-те = 52 при необходимост от 49 за кворум към момента (С. Андреева); невъзможно е да се формира пълноценна обща воля за приемане на решенията при екзотичната хипотеза, когато едно присъстващо лице може да представлява трима, а в този порядък на допускане, защо не и трийсет, четиридесет или 95 членове на Националния съвет (Х. Христов);

Седем от постъпилите становища (на Л. Авджийски, А. Цонева, С. Атипова, Т. Димов, В. Христамян, Б. Мусева и А. Душева) застъпват обратната теза, че Уставът следва да бъде тълкуван в смисъл, че допуска упълномощаване за участие в НС, като са изложени следните съображения:

- при упълномощаването волята на самия член е определяща – тоест той ще упълномоща, ако иска да участва в гласуването, но не може (Л. Авджийски);
- Ограничения относно правилата за упълномощаване на членове в НС за участие в неговите заседания в ЗЮЛНЦ не съществуват, следователно могат да бъдат предвидени всякакви правила (Т. Димов);
- упълномощаването е приемливо, защото имаме предварително, своевременно и електронно информиране за тематиката и материалите за обсъждане на предстоящ НС (В. Христамян);
- политическата партия не е сред специалните субекти на публичното право, каквито са държавата, международните организации или административни органи. Представянето за участие на член на НС може да става и чрез представител, защото това следва: 1) от систематичното тълкуване на ЗПП във връзка с ЗЮЛНЦ, към който има изрично препращане и 2) от общите правила на

гражданското право (чл. 36 и сл. от ЗЗД). Възможността за пряко представителство, при което представителят придобива това си качество по волята на представлявания и изразява единствено и само нея, е основополагащ принцип на частното право, което може да бъде ограничено само с изрично правило в обратния смисъл. В никакъв случай не може ограничителна, забранителна норма, да бъде изведена по мълчалив начин, там, където не е предвидена. Ограничаването на възможността за пряко представителство би затруднило членове на НС, които поради лични, здравословни или професионални ангажименти не винаги могат да участват лично или дистанционно в заседанията (Б. Мусева);

- упълномощаването е допустимо по аналогия с чл. 28, ал. 3 от ЗЮЛНЦ, но единствено при условия, че пълномощникът присъства лично на заседанието, а не чрез дистанционна връзка по арг. от чл. 32, ал. 3 от ЗЮЛНЦ (А. Душева).

НКК се запозна и със съображенията, изложени от А. Иванов, както следва:

При липсата на изрична уредба относно участието в заседание на НС от пълномощник в Устава, в ЗПП и приложимия ЗЮЛНЦ, отговорът на този въпрос следва да бъде изведен от общоприложими правни принципи. Както в няколко от становищата се отбелязва, ключова е в случая е преценката дали се касае за уредба от материята на публичното право (в което принципът е, че което не е изрично позволено, то е забранено) или на частното право, в което действа обратният принцип – което не е изрично забранено, е допустимо.

За да обосноват тезата, че участие в НС чрез пълномощник е недопустимо, в две от становищата са изложени аргументи, че уредбата на организацията на политическите партии има публичноправен характер (А. Качаунова и Н. Христов). А. Иванов не споделя този възглед, тъй като не почива нито на правната уредба, нито на правната логика. Ограничителният принцип в публичното право произтича от вертикалната структура на отношенията между органите на публичната власт и останалите субекти, които по силата на закона се оказват в подчинено положение. Не са такива отношенията в политическите партии (поне в демократичните правни системи), участието в които е изцяло доброволно и израз на свободната воля на членуващите в тях лица и упражняване на установеното в Конституцията право на сдружаване. В този смисъл препратката на ЗПП към ЗЮЛНЦ не може да се квалифицира като неиздържано, а изцяло съответства на правната характеристика на политическите партии. И ако прецизността на българския законодател е поставена под съмнение, в тази посока могат да бъдат дадени и сравнителноправни примери, като чл. 37 от германския и чл. 1, ал. 2 от естонския Закон за политическите партии, които също препращат за неуредени въпроси към гражданските закони.

Следователно, за политическите партии се прилага принципът, че каквото не е изрично забранено е допустимо. Забрана или ограничение за участие в НС чрез пълномощник би могла да бъде предвидена в Устав, в закона (напр. чл. 28, ал. 3 от ЗЮЛНЦ, който ограничава възможността едно лице да бъде упълномощено от до 3 други за участие в ОС и забранява преупълномощаване – ограничение, което е неприложимо за НС, но илюстрира принципа) или в решение на самия НС.

След като нито Уставът, нито ЗЮЛНЦ съдържат ограничение за участие в НС чрез пълномощник, то подобно участие е допустимо, а конкретни условия и ограничения за него могат да бъдат установени по решение на НС на основание чл. 15, ал. 3, т. 9

от Устава до провеждане на следваща Национална конференция, която може да ги устави в Устава.

Това обаче не означава, че възможността за участие чрез пълномощник е неограничена и може да се абсолютизира. Упълномощаването **не** представлява прехвърляне или делегиране на права (както се твърди в становището на А. Качаунова), нито е несъвместимо с индивидуалността на членството и личното упражняване на произтичащите от него права (Х.Христов), защото пълномощникът изразява лично формираната индивидуална воля на упълномощителя, а не я формира. Би било недопустимо обаче под формално прикритие на упълномощаване да се цели постигане на подобни резултати – например фактическо делегиране на право на член на НС да формира по своя свободна преценка на базата на бланкетно пълномощно волята на друг член на НС или множество други членове. Това безспорно би довело до диспропорционална концентрация на гласове и би делегитимирало решенията на органа.

Формулирането на рамките и ограниченията пред тази форма на участие в заседания на НС може да бъде базирано на изложените съображения в становищата срещу допускането на такава възможност, които са по същество верни и неоспорими, но по мнението на А. Иванов неотнормирани към случая на ясно и конкретно упълномощаване.

При участието в НС чрез пълномощник следва да се държи сметка на обстоятелството, че предназначението на упълномощаването е да даде възможност за участие на лице, което по уважителни лични или професионални причини въпреки желанието си е възпрепятствано да участва в съответното заседание лично (непосредствено или дистанционно), а волята за участие е изрично и ясно изразена в достатъчно конкретно пълномощно. Недопустимо е чрез пълномощници да се преследват каквито и да е цели, различни от тази. Дали тези изисквания са спазени в конкретен случай на участие на пълномощници е обстоятелство, което подлежи на проверка както от НКК, така и на съдебен контрол.

**НКК** принципно възприема изложените от в становищата с положителен отговор съображения, както и мотивите на А. Иванов, но при съобразяване на следните **препоръки**: с оглед постигане на правна сигурност и стабилитет на своите актове НС да приеме правила, които поставят ясни условия и рамки за участие на пълномощници, които съдържат гаранции срещу злоупотреба с подобни пълномощни, например:

- правила относно изрично упълномощаване за начин на гласуване по конкретните точки от дневния ред;
- въвеждане на ограничение от 1 член на НС да може да представлява не повече от 1 друг, за да се съхрани плурализъмът на мнения в обсъжданията и демократичната легитимност на органа – (препоръка на Б. Петкова);
- съхраняване на пълномощните в документацията на съответното събрание, за да се обезпечи възможността за проверка на валидността им както от НКК, така и от съда.

С оглед на гореизложеното, НКК приема следното:

**Участието чрез пълномощник в заседание на НС е допустимо, доколкото упълномощаването е изрично и писмено и по достатъчно ясен начин изразява волята на упълномощителя.**

За решението гласуваха **ЗА** всички участващи в заседанието членове на НКК.