

мрети

## РЕШЕНИЕ

№ 285

гр. Враца 14.08.2020г.

### В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – ВРАЦА, троен състав, в публично заседание на 14.07.2020г., четиринадесети юли две хиляди и двадесета година в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:** МИГЛЕНА РАДЕНКОВА  
**ЧЛЕНОВЕ:** СЕВДАЛИНА ВАСИЛЕВА  
ГАЛИНА ГЕРАСИМОВА

при секретаря МАРГАРИТКА АЛИПИЕВА и с участието на прокурора ВЕСЕЛИН ВЪТОВ като разгледа докладваното от съдия ВАСИЛЕВА адм. дело №112 по описа на АдмС – Враца за 2020г., и за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.179 от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/ вр. чл.45 ал.5 пр.2 от Закона за местното самоуправление и местна администрация /ЗМСМА/.

Образувано е по жалба на КМЕТА на ОБЩИНА КРИВОДОЛ против РЕШЕНИЕ №61 от Протокол №6 от проведеното на 04.02.2020г. заседание на Общински съвет КРИВОДОЛ, с което е приет бюджета на Община Криводол за 2020г.

Жалбодателят счита, че решението е незаконосъобразно, тъй като съгласно чл.84 ал.4 вр.чл.7 ал.5 от Закона за публичните финанси /ЗПФ/ единствено Кметът на съответната община може да внесе за одобрение окончателен проект на общинския бюджет, индикативния годишен разчет за сметките за средства от ЕС и прогнозите по чл.82 ал.3 от закона в срок до 20 дни от обнародването на Закона за държавния бюджет. Заявява се, че такъв проект е внесен за разглеждане на заседанието на ОбС Криводол, проведено на 31.01.2020г., същият не е одобрен, в заседанието, проведено на 04.02.2020г. жалбодателят не е внасял проект за разглеждане, а това е сторил Председателят на ОбС, каквито правомощия той няма. На това основание се прави искане за отмяна на цялото решение за приемане на бюджета на Община Криводол за 2020г. Алтернативно се прави искане, ако не се приеме посоченото основание за незаконосъобразност на цялото решение, същото да бъде отменено в частта, в която ОбС е разпределил капиталовите разходи от целевата субсидия за 2020г. и средствата, отпуснати по ПМС №348/18.12.2019г., което не влиза в неговите правомощия, а може да бъде сторено само от Кмета на Общината, след съответен разчет и експертни справки. Идентични съображения жалбодателят развива и в с.з. чрез процесуалния си представител адв.И.Иванова, като е направено искане за присъждане на разноски.

Ответната страна – Общински съвет Криводол в писмен отговор, депозиран от председателя П.Комитски, е оспорил жалбата, като е изложил съображения за нейната неоснователност. Сочил се, че при вземане на решението ответникът е упражнил законосъобразно правомощията си, от съдържанието на същото могат да се изведат предпоставките, които са наложили вземането му, същото е прието след разглеждане на представения от Кмета на Общината проект за бюджет и дебати по негови отделни точки. Прави се искане жалбата да бъде отхвърлена.

Участващият в производството прокурор дава заключение, че при приемане на проекта за бюджет на Община Криводол за 2020г. не са спазени разписаните в закона и местната Наредба правила, като няма достатъчно доказателства за публичното обявяване и обсъждане на същия, което е съществено процесуално нарушение, водещо до отмяна на оспореното пред съда решение.

Административният съд, като се запозна с доводите на страните и доказателствата по делото и след служебна проверка съобразно изискванията на чл.168 от АПК, намира за установено от фактическа и правна страна следното:

На 16.01.2020 с изх.№61-00-25 на Община Криводол /вх.№20 на ОбС Криводол/ Кметът на Община Криводол е направил Предложение за приемане на окончателен проект на бюджета на Община Криводол за 2020г., с подробно разписани приходна и разходна части, с приложени справки и разчети по отделните пера. Проведено е обществено обсъждане, за което е съставен Протокол от 06.01.2020г. Проектът за бюджет е разгледан в Постоянните комисии по финанси и бюджет, общинска собственост, приватизация и инвестиционни политики, програми и проекти, по хуманитарни дейности и по МСМА, териториално развитие, екология, ред, законност и връзки с обществеността, на проведени техни заседания на 29.01.2020г., за което са съставени съответните протоколи. Проектът е внесен за разглеждане в заседанието на ОбС Криводол, проведено на 31.01.2020г., на което е взето решение №60, с което бюджетът не е приет. С покана изх.№11 от 31.01.2020г. председателят на ОбС Криводол е свикал Общинския съвет на извънредно заседание на 04.02.2020г., с обявена единствена точка в дневния ред „Повторно разглеждане на бюджета на Община Криводол за 2020г.“ На заседанието са присъствали 9 от 13-те общински съветници. Съставен е протокол №6 от същата дата, с подробно отразени дебати по спорните точки от бюджета и гласуванията по тях. На това заседание е прието Решение №61, с което бюджетът за 2020г. е приет, като първоначалният проект е изменен в частта за капиталовите разходи от целевата субсидия за 2020г. и средствата, отпуснати по ПМС №348/18.12.2019г., а в останалата си част е приет така, както е внесен. Общинските съветници са гласували поименно, съгласно приложен в преписката списък, като всички присъстващи са дали положителен вот за решението. Протоколът е публикуван на интернет страницата на общината на 05.02.2010г.

При така установената фактическа обстановка съдът прави следните правни изводи:

Жалбата е подадена в законоустановения срок по чл.179 ал. 4 от АПК. Предявена е от надлежен субект, съгласно чл.45 ал.5 от ЗМСМА против решение, представляващо общ административен акт, което подлежи на

оспорване съгласно чл.45 ал.3 от същия закон. Така изложеното прави жалбата допустима.

Съобразно вменените му с чл.168 от АПК задължения, съдът извърши служебна проверка на обжалваното решение, на всички законови основания, включително и относно неговата валидност. От събраните по делото доказателства се установява, че решението е постановено от компетентен орган, тъй като съобразно правомощията си по чл.21 ал.1 т.6 от ЗМСМА ОБС приема и изменя бюджета на общината. Това сочи, че обжалваното решение не е нищожно, но същото е незаконосъобразно по следните съображения:

Съдът приема, че при вземане на оспореното решение формално са спазени процесуалните правила. Решението е взето на извънредно свикано заседание, каквато възможност е предвидена в чл.49 ал.3 от Правилника за организацията и дейността на ОБС, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, на което са присъствали 9 от всички избрани 13 общински съветници, т.е. при наличие на кворум съобразно чл.27 ал.2 от ЗМСМА и за него са гласували всичките 9 съветници, т.е. взето е при единодушен вот. Преди внасянето му в заседание предложението е разгледано от ресорните постоянни комисии, които са изразили становища, проведено е и обществено обсъждане.

Съгласно чл. 94, ал. 2 от Закона за публичните финанси общинският съвет приема с решение бюджета на общината по показателите по чл. 45, ал. 1 в срок до 15 работни дни от внасянето му от кмета. Съгласно чл. 94, ал. 3, т. 6 от ЗПФ с решението по ал. 2 общинският съвет одобрява и разчетите за финансиране на капиталови разходи, включително разпределението на целевата субсидия за капиталови разходи, определена със закона за държавния бюджет за съответната година, по обекти за строителство и основен ремонт, за придобиване на материални и нематериални дълготрайни активи и за проучвателни и проектни работи, включително за съфинансиране и за плащания по заеми за капиталови разходи. Видно от данните по делото, заседание за приемане на бюджета е проведено на 31.01.2020г., на което същият не е бил приет. На заседанието, проведено на 04.02.2020г. е внесен за разглеждане и приемане същият проект за бюджет, изготвен и предложен от кмета на общината, независимо от обстоятелството, че той не е присъствал на това заседание. При така констатираното не може да се приеме, че на извънредното заседание ОБС е разгледал друг проект за бюджет, внесен от Председателя на ОБС, поради което съображението на жалбодателя за незаконосъобразност на оспореното решение на това основание се явява неоснователно.

Не следва да бъде възприето и разбирането за незаконосъобразност на решението поради обстоятелството, че предложението за приемане на поименен списък на капиталовите разходи от целевата субсидия за 2020г. и средствата, отпуснати по ПМС №348/18.12.2019г., е правомощие на кмета, докато в случая е прието по предложение на общински съветници. Видно от чл. 94, ал. 3 от ЗПФ решението е взето в кръга на възложената на общинския съвет компетентност. Същият не е задължен да възприеме предложеното от кмета на общината за разпределение на целевата субсидия и средствата от централния бюджет. В правомощията на Общинския съвет е възложено решението за приемане на общинския бюджет, в това число и поименния списък на капиталовите разходи. Ето защо законосъобразността на приеманите от

общинския съвет решения при упражняване на правомощия по чл. 94, ал. 2 от ЗПФ във вр. с чл. 21, ал. 1, т. 6 и т. 23 от ЗМСМА, с оглед на нормативно разписаното съдържание на тези правомощия, не може да бъде обусловена от това дали същите съответстват на внесения от кмета на общината проекто-бюджет и разпределение на капиталови разходи и целеви субсидии, респ. с направените от него предложения за проекто-решения. В този смисъл приемането на оспореното решение със съдържание, различно от това на внесения от кмета на общината проект, не представлява недопустимо и незаконосъобразно изменение на проекто-бюджета, а упражняване на законово регламентирана компетентност на общинските съвети. Този извод произтича от разпределението на компетентност между кмета на общината и общинския съвет, възложена на тези органи съгласно чл. 21 и чл. 44 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, както и от специалния Закон за публичните финанси. Кметът на общината разработва проект на общински бюджет, представя го за предложения пред обществеността и внася окончателния проект за разглеждане от общинския съвет. Общинският съвет е този, който приема бюджета на общината, като е задължен да спазва изискванията на нормативните актове. След внасяне на проекта в общинския съвет, общинските съветници имат право да правят предложения за изменението му, без тези предложения да се представят повторно на публично обсъждане. Това правомощие произтича от разпоредбата на чл. 21, ал. 1, т. 6 ЗМСМА, съгласно която общинският съвет има изключителното правомощие да приема и изменя годишния бюджет на общината, да осъществява контрол и да приема отчета за изпълнението му. Горното важи в пълнота и относно процесното решение в частта му за разпределение на капиталовите разходи и средствата по ПМС №348/2019г. по обекти като вид финансова сметка.

В процесния случай при разпределяне по обекти и размер на целевите средства за капиталови разходи от целевата субсидия и допълнителните средства за други целеви разходи от централния бюджет, общинският съвет действа не при условията на обвързана компетентност, а при условията на оперативна самостоятелност / Тълкувателно решение № 2/16.04.2013 г. на ОСК на ВАС по т. д. № 4/2011 г. /, поради което в правомощията му е да приеме решение в тази насока с различно от предложеното от кмета съдържание.

Съгласно чл. 169 от АПК обаче при оспорване на административен акт, издаден при оперативна самостоятелност, съдът проверява дали административният орган е разполагал с такава и спазил ли е изискването за законосъобразност на акта. В случая общинският съвет е разполагал с оперативна самостоятелност съобразно изложеното по-горе, но е нарушил изискванията за законосъобразност на акта, тъй като същият не е мотивиран, няма необходимото съгласно чл. 59 от АПК съдържание, а при издаването му не е приложен правилно и материалният закон.

Нито първоначалното предложение на Кмета на Община Криводол за проект на бюджета на Община Криводол, нито впоследствие предложените промени в поименния списък на капиталовите разходи са придружени с каквато и да е финансова, техническа или друга обосновка на заложените средства по раздели и обекти, още по-малко пък е направена обосновка за необходимостта от включването в този списък именно на посочените от кмета, а впоследствие от общинските съветници обекти за финансиране. Изключително право на общинския съвет е да одобри разпределението на приходната и разходната



част на бюджета на общината за съответната година, но това следва да е мотивирано и да обосновава нуждата и приоритетността на всеки един разход. Освен това предложенията следва да бъдат придружени със съответни експертни справки, обосноваващи необходимите дейности и съответстващите им стойности, за да се установи адекватността на заложените стойности на предвидените дейности. Икономическа обосновка е необходима винаги, когато се предвижда разпореждане с бюджетни средства. Именно въз основа на такава икономическа обосновка може да се направи извод дали съответният разход е необходим и пропорционален за предвидените цели, поради което това не е последваща приемането на решението дейност. Приемайки за обсъждане предложения от общинските съветници, свързани с разпореждане и изразходване на бюджетни средства, непридружени с финансова и техническа обосновка, ОБС е допуснал съществено процесуално нарушение, което сочи на незаконосъобразност на взетото решение. Същото нарушение ОБС е допуснал и при приемане и разглеждане на предложението за проекто- бюджет, направено от кмета на Общината, към което не е приложена каквато и да било обосновка на предвидените разходи като необходимост и като стойностно изражение. Липсата на такива обосновки е довело и до невъзможността ОБС да обсъди и да вземе аргументирано отношение по предложенията, което прави постановения от него акт немотивиран.

Изискването за мотивиране на акта важи в пълнота и за решенията на Общинските съвети. Съобразно тълкувателно решение № 16/31.03.1975 г. на ОСГК на ВС, мотивите могат да бъдат извлечени и от съпътстващите издаването на акта документи. В случая обаче мотивите не могат да бъдат извлечени нито от становища на съответните комисии, тъй като са изготвени формално, не могат да бъдат извлечени от предложението на общинските съветници и на кмета, в проведеното на заседанието на общинския съвет обсъждане също не е формулирано защо тези обекти се включват в поименния списък и как са изчислени средствата, които са необходими за тях.

С оглед на това оспореното решение, с което е приет бюджета на Община Криводол за 2020г., както в частта, в която е възприето предложението на Кмета на Общината, така и в частта, в която са приети изменения на направеното предложение, се явява незаконосъобразен като постановен в несъответствие с разпоредбата на чл. 59, ал. 2, т. 4 от АПК във вр. с чл. 74 от АПК, поради което следва да бъде отменено изцяло

По изложените съображения административният съд счита, че оспореното решение не отговаря на изискванията за законосъобразност, поради нарушение на процесуалните и материалноправни разпоредби и следва да бъде отменено. Естеството на акта не позволява решаване на въпроса по същество, поради което делото като преписка следва да се върне на административния орган за ново произнасяне при спазване на задължителните указания по тълкуването и прилагането на закона, дадени в настоящето решение.

При така изложеното и като се отчетат фактите по делото, че ОБС е бюджетно звено по см. на чл. 122, ал. 1 от ЗПФ във вр. с чл. 29а от ЗМСМА, което звено е част от общинската администрация, то не следва да дължи разноси на първостепенния разпоредител на същите бюджетни средства, каквато се явява общината, поради което искането в тази насока, направено от жалбодателя, следва да се отхвърли.

Водим от гореизложеното и на основание чл.168 ал.1 вр.чл.146 т.3 и т.4 от АПК съдът

**РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** изцяло РЕШЕНИЕ №61 от Протокол №6 от проведеното на 04.02.2020г. заседание на Общински съвет Криводол, с което е приет бюджета на Община Криводол за 2020г.

**ВРЪЩА** делото като преписка на Общински съвет Криводол за ново произнасяне, при съобразяване на дадените указания в мотивите към решението.

**ОТХВЪРЛЯ** искането на Кмета на Община Криводол за присъждане на разноски.

Решението подлежи на обжалване пред ВАС в 14-дневен срок от уведомяване на страните, на които на основание чл.138 АПК да се изпрати препис от същото.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.