

## **РЕШЕНИЕ №142**

гр.Силистра, 04.12.2020 година

### **В ИМЕТО НА НАРОДА**

Административният съд гр.Силистра, в публично заседание на осемнадесети ноември през две хиляди и двадесета година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Маргарита Славова

ЧЛЕНОВЕ: Валери Раданов

Елена Чернева

при секретаря Анета Тодорова, с участието на прокурор....., като разгледа докладваното от съдия М.Славова адм.дело №112 по описа на съда за 2020г., за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството по делото е образувано по **жалба** на Кмета на Община гр. Дулово, подадена срещу **Решение №65**, взето по **Протокол №6/31.03.2020г.** от заседание на Общинския съвет гр. Дулово, с което е приет бюджета на общината за 2020 година. Със Заповед №РД-04-235/09.04.20г. (л.73-л.74) същото е било върнато за ново обсъждане по реда на чл.45 ал.5 от Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/, но такава в срока от чл.45 ал.7 ЗМСМА, не е било проведено в Общинския съвет гр. Дулово, което е открило пътя за съдебното му обжалване. В настоящото производство жалбоподателят се представлява от упълномощен адвокат Ирена Русчева от АК-Силистра (л.287). Съгласно Тълкувателно решение №2/16.04.2013г. на ВАС по т.д.№4/2011г., решенията на общинските съвети от вида на оспореното - по чл.21 ал.1 т.6 ЗМСМА, са общи административни актове, което релевира процесуалния ред за тяхното издаване от Раздел II на глава Пета на АПК, ведно със специалния такъв от чл.94 и следващите от Закона за публичните финанси /Раздел II, Приемане на бюджета на общината“ от глава Седма на ЗПФ/.

Оспорващият орган счита, че при приемане на обжалваното решение, практически изцяло е бил игнориран редът за предварително обсъждане на проекта за общински бюджет /чл.84 ЗПФ/, защото внесеният в заседанието на Общ.С-Дулово проектобюджет за 2020 година, при спазване на процесуалните правила, вкл. придружен от Протокол от проведено публично обсъждане от 27.12.2019г., е коренно променен. Приетите многобройни промени в проектобюджета, не изхождали от нормативно овластения орган по чл.7 ал.5 ЗПФ; с тях бил подменен изцяло легитимния проект; същите дори не са били обсъдени в постоянните комисии на Общинския съвет, а още по-малко съгласно регулацията от чл. 84 ал.4-ал.6 ЗПФ. Твърди още, че промените засягали основата на бюджетната рамка; базови направления в дейността на общината оставали финансово необезпечени, вследствие на въпросните

промени, а част от измененията били и недопустими /напр. дейността 741 РТВ (радиотранслационен възел), предвид действащ договор със СЕМ до края на 2021г./ С оглед на тези главни възражения - за допуснати особено съществени нарушения на административнопроизводствените правила, до степен такава, че била игнорирана изцяло нормативната процедура за приемане на общинските бюджети, както и за неправилно приложение на материалния закон, жалбоподателят настоява за пълната отмяна на оспореното решение на Общинския съвет гр. Дулово и връщане на преписката за ново произнасяне по Докладна записка с вх. №119/20.03.2020г., с която е внесен за обсъждане и приемане проект за Бюджет на Община гр. Дулово за 2020г. Претендира присъждане на съдебни разноски независимо, че ответният орган на местно самоуправление (чл.138 КРБ), не е юридическо лице. Разпоредбата на чл.141 ал.1 КРБ гласи, че общината, чийто законен представител е оспорващият орган, има самостоятелен бюджет, както и съгласно действащото право, общинският съвет няма. В такъв смисъл са текстовете на чл.15 ал.1 и чл.29а ал.1 ЗМСМА сочещи, че общинският съвет няма самостоятелен бюджет, своя администрация и самостоятелен щат, за разлика от общината, която съгласно чл.14 ЗМСМА, е юридическо лице със самостоятелен бюджет. Всичко това означава, че дори и да бъде преценена за основателна претенцията за разноски, последните следва да бъдат възложени в тежест на бюджета на Община гр. Дулово, което ще доведе до сливане на две насрещни страни по евентуално имуществено задължение, поради което разноски в полза на жалбоподателя, който не действа в лично качество, а именно като кмет на Община-Дулово, не следва да бъдат присъждани при настоящия ответник - Общински съвет на същата община.

Ответникът по жалбата - **Общински съвет гр. Дулово**, представляван от неговия председател Невхис Лютфи Мустафа, участва в съдебното производство чрез представител по пълномощие адв. Ариф Салим от АК-Варна (л.286), който оспорва жалбата. Твърди, че е спазена нормативната процедура за бюджетния процес, а по същество извършените промени в проекта за общински бюджет, внесен за обсъждане в заседанието на Общинския съвет гр. Дулово от кмета, са съответни на закона, поради което настоява да бъде отхвърлена жалбата. Също претендира присъждане на разноски.

*Производството е по реда на чл.179 и следващите от АПК, във връзка с чл.45 ал.8 от Закона за местното самоуправление и местната администрация. Изпълнена е процедурата по чл.181 АПК.*

Съдът, в състав съгласно чл.182а АПК, като обсъди изложените в жалбата доводи, след преценка на доказателствата по делото и

становищата на страните, съобразно разпоредбата на чл.168 ал.1, вр. с чл.146 АПК, съгласно препращането от чл. 184 АПК, прие следното: *Оспорването е процесуално допустимо* като подадено срещу общ административен акт, подлежащ на съдебен контрол, съгласно изричния регламент от чл.45 ал.8 ЗМСМА; от активно легитимиран орган (чл.45 ал.5 ЗМСМА) в рамките на срока от чл.179 АПК, във връзка с чл.45 ал.8 и ал.7 ЗМСМА. Разгледана по същество жалбата е *основателна*.

Предмет на съдебния контрол е *Решение №65, взето по Протокол №6/31.03. 2020г.* от заседание на Общинския съвет гр. Дулово, с което е приет бюджета на Общината за 2020г. Относно допустимостта: Ответният орган счита (Вж. Писмен отговор на л.241), че не е дължал изобщо повторно обсъждане на процесното решение, тъй като същото не било оспорено в срока от чл.45 ал.6 ЗМСМА /7-дневен от получаването му/ от Кмета на общината. Последният бил изтекъл на 13.04.2020г. и, независимо че релевираната по делото Заповед е издадена на 09.04.2020г., нито в деловодството на Общ.С-Дулово, нито на електронната платформа за обмен на документи в Общината, същата не била постъпвала. За първи път въпросната заповед била представена на хартиен носител в деловодството на Общинския съвет и получила входящ №177 на 22.04.2020г., което несъмнено било извън нормативния срок за контрола по чл.45 ал.6 и ал.7 ЗМСМА, поради което не била включена в дневния ред на редовното заседание на съвета на 28.04.2020г. (л.79-л.80 и л.81-л.82)

Оспорващият орган твърди в жалбата, че издадената на 09.04.2020г. от него заповед по чл.45 ал.5 ЗМСМА е била публикувана незабавно /още на 09.04.2020г. в 14:46ч./ в електронната система на Община Дулово, за което представя извлечение от въведените и адресирани до съответния отговорен орган документи в платформата за обмен на документи в Община гр. Дулово (л.77), раздел „Общи заповеди на кмета“. Дали системата е работила или не, е въпрос с правно значение относно преценката за своевременността на упражненото право от жалбоподателя да върне за ново обсъждане процесното Решение по чл.21 ал.1 т.6 ЗМСМА. Сроковете от чл.45 ЗМСМА са процесуални такива, създадени с цел гарантиране, от една страна, на възможността за контрол между различните органи на местната власт- изпълнителна и на самоуправление с нормативна компетентност, а от друга - стабилността на актовете, издавани от тези органи, защото те трасират и обезпечават цялостната дейност в Общината. Твърдение, че електронната платформа не е била дори инсталирана се съдържа в становището на ответния Общински съвет, установяването на който факт е нормативно възложено в негова доказателствена тежест /арг.чл.170 ал.1 АПК/, за което са му

дадени и изрични указания с Разпореждане №461/12.06.20г. (л.273-л.275). В хода на съдебния процес възражението не се поддържа, а още по-малко са ангажирани доказателства за опровергаване на твърдението на оспорващия, че на датата на издаване на процесната заповед, същата е била поставена в съответния раздел с посочен адресат /отговорник/ Общински съвет (Община Дулово) в общинската електронна платформа. Ето защо следва да се приеме, че ответният орган е бил надлежно сезиран по реда на чл.45 ал.6 и ал.7 ЗМСМА.

Не се спори, че на 06.04.2020г. при жалбоподателя е постъпило Решение №65 по Протокол №6/31.03.20г. на Общ.С-Дулово, съгласно чл.22 ал.1 ЗМСМА (л.242 и л.245).Следователно, в 7-дневния срок от чл.45 ал.6 ЗМСМА, процесното решение е върнато за ново обсъждане, заедно с мотивите за връщането му, изложени в обсъдената по-горе Заповед №РД-04-235/09.04.20г. на кмета на Община гр.Дулово. Освен това, всички правни субекти в страната следваше да съобразяват поведението си в периода от 13.03.2020г. до 13.05.2020г.,с действието на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение,обявено с решение на Народното събрание от 13.03.20г.,чиито чл.3 изрично предвижда,че до отмяна на извънредното положение, спират да текат определена група процесуални срокове.

От представената административна преписка се установява,че с Докладна записка вх.№119/20.03.2020г. на Общ.С-Дулово, оспорващият орган е представил проект на решение за приемане на бюджета на Общината за 2020г. със съответните мотиви; самият проектобюджет с приложенията и Протокол от проведено публично обсъждане на същия (л.32-л.33). Съгласно чл.84 ал.1 от Закона за публичните финанси кметът на общината разработва проекта за общински бюджет по показателите от чл.45 ал.1, със съдействието на кметовете на кметства, а според ал.6, в рамките на срока от ал.4,представя проекта за бюджет за публично обсъждане на местната общност, като оповестява датата на обсъждането най-малко 7 дни предварително на интернет страницата на общината и в местните средства за масово осведомяване (за действащи такива няма данни). Видно от приложената на л.6 Покана е, че същата,ведно с материалите по проектобюджета, се намира на сайта на Община-Дулово,след служебна проверка на който (<https://dulovo.bg/>) се установява,че поканата е публикувана на 19.12.2019г. в 17:44 часа,като на същата дата в 17:51ч. е оповестен и Доклад към проекта за бюджет на Община Дулово за 2020г. (л.7-л.15). Протокол от проведеното публично обсъждане на проекта за бюджет 2020г. на Община Дулово на 27.12.2019г., е публикуван на сайта на общината на 15.01.2020г., а такъв по делото е приложен на л.23-л.24.По идентичен начин е разписана

бюджетната процедура и в чл.25 ал.1-ал.6 от *Наредба №18 за условията и реда за съставяне на бюджетна прогноза за местните дейности за следващите три години, за съставяне, приемане, изпълнение и отчитане на общинския бюджет на община Дулово*, приета с Решение №377 по Протокол №24/10.02.2014г.,изм.и доп.с Решение №149 по Протокол №11/27.09.2016г. на Общински съвет гр.Дулово (л.291-л. 306), издадена по законовата делегация от чл.82 ал.1 ЗПФ.

Следователно, приемането на бюджета на общината представлява законово разписана процедура, нарушаването на която би довело до незаконосъобразност на решението,с което същият е приет,в зависимост от тежестта/съществеността на нарушението /Вж.Решение №4591/19.04.2016г.,адм..№11214/15г. на ВАС, IVO/.В настоящия случай обаче, не се установява нарушение на бюджетната процедура, което сочи на валидно сезиране на ответника с обсъдената по-горе Докладна записка.

От приложения Протокол №6 от проведено заседание на Общинския съвет гр.Дулово на 31.03.3030г. и съпътстващия го присъствен списък (л.172-л.202) се установява, че в заседанието са участвали всичките избрани 29 общински съветници мандат 2019/2023 година. По т.1 от дневния му ред е бил обсъден проектобюджета за 2020г. на общината, в хода на което обсъждане от ПП“ДПС“ е било направено предложение за изменения в проекта, засягащи както приходната му част, така и разходната. При проведеното гласуване съобразно правилото от чл.76 ал.1 и ал.2 от Правилника за организацията и дейността на Общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация на Община Дулово (л.152-л. 171),с 15 гласа „за“ и 14 „против“, е било прието предложението на групата общински съветници от ПП“ДПС“,с какъвто резултат е прието и решението за окончателния бюджет на Общината, включващ въпросните промени - предмет на настоящия контрол. Същото е било върнато за ново обсъждане по реда на чл.45 ал.5 ЗМСМА от оспорващия орган и, в хипотезата на чл.45 ал.8 ЗМСМА, е сезиран съдът.

При тези фактически установявания настоящият състав намира от правна страна следното: Оспореното решение на Общ.С-Дулово е прието от компетентен орган съгласно чл.21 ал.1 т.6 ЗМСМА. Същото е взето на заседание на колективния орган на местното самоуправление,свикано съгласно нормативния ред и проведено при пълен кворум, с участието на всичките 29 избрани общински съветници. Решението е взето с мнозинство повече от половината от общия брой на съветниците, съгласно регулацията от чл.27 ал.4 ЗМСМА, а гласуването е проведено поименно, каквото е изискването от чл.27 ал.5 ЗМСМА.Следователно, не се установяват пороци в процеса на волеобразуването и обективизирането

на формираната воля от колективния орган. По общото правило от чл.29 ЗМСМА, решението е инкорпорирано в Протокол №6/31.03.2020г. Спазена е и нормативно определената форма с чл.94 ал.2 ЗПФ, във вр. с чл.52 ал.1 ЗМСМА, което в съвкупност сочи на отсъствие на отменителните основания от чл.146 т.1, т.2 и т.3 АПК, във връзка с чл.184 АПК.Предвид горните изводи, като неоснователно следва да бъде отклонено оплакването за допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, вкл.на специалните за бюджетната процедура.Главното от така очертания кръг възражения е затова, че приетите изменения в проектобюджета (предварително публично обсъден),били направени и гласувани без оповестяването им на местната общност и обсъждането им съгласно законовата процедура. Настоящият състав приема, че действително разпоредбите на чл.84 ал.4 и ал.6 ЗПФ определят срокове за внасяне на проекта за общински бюджет в Общинския съвет и за оповестяването му най-малко 7 дни предварително на сайта на общината и в местните средства за масово осведомяване, но тези изисквания важат единствено за процедурата по първоначалното изготвяне на проектобюджета, не и за последващи промени, каквито правомощия нормативно са предоставени на ответния орган по всяко време, вкл. при първоначалното обсъждане и приемане на бюджета,стига същите да не противоречат на материалноправните изисквания./Вж.Решение №964/23.01.2019г., адм. дело №4681/18г. на ВАС, ІІІО/.

Въпреки това оспореният общ административен акт е незаконосъобразен и следва да бъде отменен като противоречащ на материалния закон и неговата цел. Това е така, защото: Съгласно чл.52 ал.1 ЗМСМА общинският съвет приема самостоятелен бюджет на общината по критерии, определени в закон.Този закон е ЗПФ, като пряко отношение имат и конкретните параметри по основните бюджетни взаимоотношения между централния бюджет и бюджетите на общините за всяка конкретна години,регламентирани със Закона за държавния бюджет на РБ за съответната година,в случая за 2020г. /Обн.ДВ,бр.100/20.12.2019г.,посл.изм.ДВ,бр.60/20г./

Структурата на общинския бюджет включва посочените в чл.45 ал.1 ЗПФ елементи, които са: приходи; разходи за делегирани от държавата и за местни дейности, както и функционален разрез съгласно единната бюджетна класификация: бюджетни взаимоотношения с централния бюджет и с друг бюджети и сметки за средства от ЕС; бюджетно салдо и финансиране. Бюджетните взаимоотношения на общинския бюджет с централния бюджет представляват: 1. Трансфери за - обща субсидия за финансиране на делегираните от държавата дейности; - местни дейности;

-обща изравнителна субсидия и за зимно поддържане и снегочистване на общински пътища; - целева субсидия за капиталови разходи; - други целеви разходи, вкл. за местни дейности; - финансови компенсации от държавата, както и 2. Временни безлихвени заеми.Средствата по т.1 се предоставят въз основа на ЗДБРБ за съответната година, като съгласно чл.55 ал.1 ЗПФ, размерът на целевата субсидия за капиталови разходи и механизмът за неговото разпределение по общини се определя със ЗДБРБ за годината.

За изясняване на спорните в процеса въпроси свързани с допустимостта изобщо, по предприятия ред, да се пренасочват средства от целевата държавна субсидия за капиталови разходи в други направления,вкл. за местни дейности, както и с възможността да се предвиждат разходи в общинския бюджет без да се посочват съответните параграфи от Единната бюджетна класификация; така също - може ли да се увеличава подпомагането на спортни и културни формирвания в общината без да се посочи източникът на средствата за това, т.е. при отсъствие на баланс, по делото е допусната и приета Съдебно-счетоводна експертиза (л.335-л.340), както и повторна такава по първите три задачи (л.363-л.368), която потвърждава изводите на първата. Повторната ССЕ е приета без възражения от страните и съдът кредитира изцяло заключението.Съгласно последното, след извършен анализ на приложимата нормативна рамка, а именно: ЗДБРБ за 2020г; ЗПФ; утвърдената съгласно изискванията на чл.14 ал.2 ЗПФ Единна бюджетна класификация; Указания ФО (финанси на общините) №1/16.01.2020г. относно съставянето и изпълнението на бюджетите на общините и на сметките от ЕС за 2020г.,издадени от МФ,както и Постановление на МС №381/2019г., са дадени отрицателни отговори и на трите въпроса поставени на вещото лице.Въпросът за равнението на бюджета е заложен в самата му същина, което означава, че в баланса на Община Дулово трябва да има съответствие между приходи и разходи,която балансираност не може да бъде нарушена по никакъв начин, обратно на приетото от Общинския съвет разрешение, например, с намаляване на представителните разходи на кмета с 4 хиляди лева и реципрочно увеличаване на средствата на 10 футболни клуба с по още 2000 лева за всеки, без посочване - откъде ще се вземат необезпечените 16 000 лева. Начинът, по който е предложена и приета с оспореното решение промяната на проектобюджета за 2020г. на Община Дулово, не отговаря на изискванията на ЗДБРБ за 2020г. и следователно,същият няма да бъде заверен от МФ (чл.97 ЗПФ), което е равнозначно на липса на бюджет.

Бюджетът на общината е отворена система и същият може да бъде коригиран целогодишно, което става по съвсем различен начин от

процесния, изрично регламентиран със ЗПФ (чл.124 и сл.) и ЗДБРБ/2020г. В чл.50 от последния е посочен размера на основните бюджетни взаимоотношения между централния и общинските бюджети (включително за Община Дулово) под формата на субсидия за 2020г. Целевата субсидия за капиталови разходи от 821.10 лева недопустимо е разпределена за „текущи ремонти“ в Приложение №3 към проектобюджета. Освен това в актуализацията на същото приложение, извършена от ответния Общински съвет с оспореното решение, не са посочени сумите по дейности и функции. Както вещото лице изрично отбелязва, а това е изначално ясно, няма пречка Общинският съвет да намалява или увеличава предвидените представителни разходи за Кмета, в параметрите, зададени с чл.89 ал.1 ЗДБРБ/2020г.- до 2 на сто от общия годишен размер на разходите за издръжка на дейност „Общинска администрация“. Релевираното по делото намаление с 4000 лева, макар и допустимо извършено е насочено небалансирано към увеличение на финансовото подпомагане на 10 футболни клуба с 20 000 лева (общо), без посочване от къде ще се финансира дейността с разликата от 16 хиляди лева. Няма колебания вещите лица по делото и затова, че определените субсидии от държавата (чл.51 ЗДБРБ/2020г.) по дейности, се отчитат в отделни параграфи и не могат да се пренасочват от един параграф в друг, а още по-малко без посочване на параграфа, а само дейността, респ. конкретното мероприятие за което са пренасочват (напр.: закупуване на 2 климатика за читалище; текущ ремонт на детска площадка със закупуване на съоръжения - без посочен параграф съгласно ЕБК).

Отделно от това, формулираните разходи в актуализираното Приложение №3 „Справка за разпределението на сумата за капиталови разходи“ с решението на Общ.С, които са целева държавна субсидия, като „текущ ремонт“ на [...], не могат да бъдат включени в справката за капиталови разходи, които по дефиниция са свързани с основни ремонти, ново строителство и закупуване на ДМА. Освен това, в същото приложение не са посочени сумите по дейности и функции. Липсата на цифрово изражение на бюджета, в която и да е негова част, е безспорна предпоставка същият да не бъде приет.

В този контекст разгледано, основателно се явява оплакването в жалбата, че оспореното решение, приемащо бюджета на Община гр. Дулово за 2020г. с обсъдените по-горе изменения, е в пряко противоречие с материалния закон и неговата цел, защото един небалансиран бюджет, съдържащ предвидени разходи за дейности, непосочени в съответните параграфи, съгласно ЕБК за 2020г., вкл. и липсата на цифрово изражение на гласуваната промяна със закриването

на щата в дейност 741РТВ (посочено е само „разходите за издръжка да се намалят наполовина“), не може да бъде заверен от Министерството на финансите и Сметната палата и съответно, да бъде изпълняван, т.е. равносилно е на липса на бюджет.

В обобщение настоящият състав приема, че оспореният общ административен акт, валидиращ Бюджета на Община гр. Дулово за 2020 г., е несъответен на закона и неговата цел, поради което следва да бъде отменен. Последното предопределя и извод за основателност на искането за разноси направено от жалбоподателя, каквито по изложените в началото съображения, не следва да бъдат присъждани. Осъществявайки контрола от чл. 168, във връзка с чл. 146, съгласно препращането на чл. 184 АПК, Административният съд гр. Силистра установи, че са налице отменителните основания по чл. 146 т. 4 и т. 5 АПК по отношение на оспорения акт на Общинския съвет гр. Дулово, воден от което и на основание чл. 184, вр. с чл. 172 ал. 2 пр. 2 и чл. 173 ал. 2 от АПК,

### РЕШИ:

**ОТМЕНЯ** по жалба на Кмета на Община гр. Дулово *Решение №65*, взето по *Протокол №6/31.03.2020г.* от заседание на Общинския съвет гр. Дулово, с което е приет бюджета на общината за 2020 година и

**ИЗПРАЩА** преписката на Общински съвет гр. Дулово, за ново произнасяне по същество, съгласно чл. 45 ал. 9 ЗМСМА, при съобразяване с указанията в настоящото решение.

Решението подлежи на касационно обжалване пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.