

гр. Перник, 11 юли 2012 год.

В И М Е Т О Н А Н А Р О Д А

Административен съд – Перник, в публично съдебно заседание на двадесети юни две хиляди и дванадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: СТЕФАН СТАНЧЕВ

ЧЛЕНОВЕ: ВЕСЕЛА ГРОЗДИНСКА

ЕМИЛИЯ ИВАНОВА

при секретаря И.И.*** и в присъствието на прокурора НИКОЛАЙ ЦВЕТКОВ, като разгледа докладваното от съдия Гроздинска адм.дело **№ 142** по описа за **2012** година на Административен Съд – Перник, за да се произнесе, взе предвид следното :

Производството е по реда на чл. 145 и следващите от Административно-процесуалния кодекс (АПК) във връзка с чл. 185, ал. 1 от АПК.

Образувано е по жалба на кмета на община Перник срещу Раздел VIII и съдържащите се в него текстове на чл. 59, чл. 60, чл. 61, чл. 62 и чл. 63 от Наредбата за условията и реда за съставяне, изпълнение и отчитане на общинския бюджет (Наредбата), приета с Решение № 151 по протокол № 7 от 02.05.2012г. на Общински съвет Перник. Жалбата е на основание чл. 45, ал. 11 от ЗМСМА, срещу частта от Наредбата, върната за ново обсъждане от кмета на общината, повторно приета от Общинския съвет на заседанието на 02.05.2012г. В жалбата се твърди, че оспорените текстове са извън компетентността на Общинския съвет. С тях, в нарушение на чл. 44, ал. 1 ,т. 5 и т. 6 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) и чл.19, ал. 2, съответно чл. 18, ал. 1 от Закона за общинските бюджети (ЗОББ) се изземват правомощия на кмета на общината по изпълнението на бюджета и разпределението на бюджетните кредити. Общинският съвет следва да осъществява контролни функции само при отчитането на бюджета, а не да извършва разпределение на общинските бюджетни кредити, което е от компетентността на кмета на общината. С чл. 59 и чл. 60 от Наредбата, кметът на общината се задължава да издава заповеди за определяне на месечния размер на субсидиите за делегираните от държавата дейности, както и за регламентиране на месечния размер на субсидията за местни дейности. Приемането на текстовете е в нарушение на материалната компетентност на Общинския съвет, поради което се претендира нищожност на чл. 59 и чл. 60 от Наредбата. Текстовете на чл. 61, чл. 62 и чл. 63 от Наредбата също са нищожни, защото са приети в нарушение на компетентността на Общинския съвет по чл. 21, ал. 1 т. 6 от ЗМСМА, регламентираща контролните му правомощия, но само във фазата на отчитане на изпълнението на бюджета. Жалбоподателят твърди, че възложените му задължения са неизпълними, защото месечните постъпления от собствени приходи се разминават с месечните разходи за текуща издръжка и съфинансиране на оперативни програми от собствения бюджет на община Перник. Разпределението на месечната субсидия на второстепенните

разпоредители с бюджета е в зависимост от месечните постъпления от собствени приходи, а те до голяма степен са непредвидими като период на постъпление и не постъпват ритмично. В съдебно заседание жалбоподателят се представлява от процесуален представител. Същият поддържа жалбата на сочените в нея основания. Искането към съда е за отмяна на оспорените текстове от Наредбата като незаконосъобразни.

Ответната страна - Общински съвет гр. Перник, чрез упълномощения си процесуален представител поддържа становище за неоснователност на жалбата. Спорните текстове на Наредбата не противоречат на акт от по-висока степен, не противоречат на ЗМСМА и на ЗОББ. С тях не се нарушават компетенциите на кмета на община Перник. Общинският съвет е упражнил своите правомощия по контрол и необходимост от намеса при изменение и прехвърляне на бюджетни кредити, съгласно чл. 27 от ЗОББ. Също така с приетите текстове от Наредбата, Общинският съвет е упражнил своето правомощие по чл. 31 от ЗОББ да регламентира управлението на бюджетните и извънбюджетните средства с Наредбата по чл. 9а от ЗОББ. Кметът организира изпълнението на бюджета, но Общинският съвет приема бюджета и регламентира начина, по който да се управляват общинските средства. Текстовете не са нищожни, не противоречат на закона, Наредбата е приета от компетентен орган, при спазване на процедурата по ЗНА, изложени са мотиви.

Представителят на Окръжна прокуратура гр. Перник изразява становище, че жалбата е основателна и следва да бъде уважена. Оспорените разпоредби са в противоречие с нормите на ЗМСМА и има законово основание за тяхната отмяна.

Съдът, след преценка на събраните по делото доказателства, становищата на страните и проверка на оспорвания административен акт по реда на чл. 168, ал. 1 от АПК, намира за установено следното:

Жалбата е подадена в срок, от надлежна страна и е процесуално допустима, разгледана по същество е основателна по следните съображения:

Предмет на оспорване са чл. 59, чл. 60, чл. 61, чл. 62 и чл. 63, представляващи раздел VIII от приетата от Общински съвет Перник нова Наредба за условията и реда за съставяне, изпълнение и отчитане на общинския бюджет. С Раздел VIII от Наредбата са регламентирани задължения на кмета на общината, свързани с разпределение на субсидиите и финансиране на общинския бюджет на второстепенните разпоредители с бюджетни кредити. С посочените членове са въведени изисквания кметът на общината в едномесечен срок от приемане на бюджета да издаде заповеди, с които да регламентира начин на определяне на месечните размери на субсидията за делегираните от държавата дейности и на субсидията за местните дейности. С чл. 61 е разпоредено второстепенните разпоредители с бюджетни кредити да получават пропорционално полагащата им се субсидия месечно по утвърден график. При неизпълнение на приходната част, разходите на второстепенните разпоредители съответно се коригират, а при неизпълнение на приходната част повече от 3 месеца, кметът докладва на Общинския съвет.

Оспорените разпоредби са част от нормативен административен акт и имат характер на подзаконови правни норми. С тях се създават правила за поведение, които се отнасят до неограничен и неопределен брой адресати и имат многократно правно действие. По критериите за законосъобразност на

нормативните административни актове, съдът счита, че при приемане на оспорената част от Наредбата е спазена процедурата по чл. 77 и следващите от АПК и субсидиарно приложимите чл. 26 и следващите от Закона за нормативните актове (ЗНА). Изготвен е проект с мотиви на вносителите, извършено е обсъждане, приложени са становища на постоянните комисии, актът е приет на заседание на Общинския съвет. След връщането му по реда на чл. 45, ал. 5 от ЗНА, оспорените текстове са приети с мнозинството от гласовете, което се изисква по чл. 45, ал. 10 от ЗМСМА. Спазено е изискването за формата на акта.

В административната преписка, представена от Общинския съвет обаче не се съдържа доказателство за изпълнение на процедурата по чл. 26, ал. 2 от ЗНА. Съгласно тази разпоредба, проектът на Наредбата е следвало да бъде публикуван на интернет страницата на Общинския съвет, заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. Неизпълнението на това задължение е самостоятелно основание за отмяна на оспорените текстове. С докладната записка от 06.03.2012г. е разпоредено разгласяване на проекта на Наредбата, в мотивите на вносителите също е посочено, че следва да се изпълни чл. 26, ал. 2 от ЗНА, но няма доказателства това да е извършено. Въпросът е повдигнат и при обсъждане на Наредбата в Общинския съвет на заседанието на 10.04.2012г., но доказателства за изпълнение на изискването на чл. 26, ал. 2 от ЗНА не се съдържат в административната преписка. Неизпълнението на това процесуално изискване е самостоятелно основание за отмяна на оспорените текстове. Процедурата по изготвяне на проекти на нормативни актове по Указ № 883 за прилагане на ЗНА (Указ) включва създаване на досие за всеки проект за нормативен акт, което се попълва от съставителя и се съхранява от органа, издал акта, съгласно чл. 23, ал. 1 и ал. 3 от Указа. В случая досието на проекта на Наредбата на Общинския съвет не съдържа доказателства за изпълнение на процедурата по чл. 26, ал. 2 от ЗНА.

В административната преписка трябва да се съдържат и данни за обнародването на приетата повторно Наредба, но предвид общата достъпност на интернет страницата на Общинския съвет, съдът счита, че изискването на чл. 22, ал. 2 от ЗМСМА за обнародване на приетия нормативен акт в 7-дневен срок е изпълнено на 09.05.2012г.

Спорен между страните е основно въпроса за материалната компетентост на Общинския съвет. Разпоредбите на чл. 8 от ЗНА и чл. 76, ал. 3 от АПК въвеждат общото правило, че Общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат обществени отношения с местно значение, съобразно нормативни актове от по-висока степен, като чл. 7, ал. 2 от ЗНА предвижда, че наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен. За да издаде нормативен административен акт, който да регламентира обществени отношения в определена област е необходимо обаче Общинският съвет да има изрична законова делегация за това. Необходимо е законова норма да създава материална компетентност – да определи обхвата на обществените отношения, които следва да бъдат регламентирани с подзаконовия акт. В конкретния случай, Наредбата, включително и в оспорената ѝ част е приета на основание чл.9а от ЗОББ, който овластява Общинският съвет да приеме наредба за

условията и реда за съставяне, изпълнение и отчитане на общинския бюджет. Основателен е довода на жалбоподателя, че както общия ЗМСМА, така и специалния ЗОББ регламентират разделна компетентост между Общинския съвет и кмета по отношение изпълнението на бюджета и контрола върху изпълнението. По силата на чл. 19, ал. 2 от ЗОББ и чл. 44, ал. 1, т. 5 от ЗМСМА, организирането на изпълнението на общинския бюджет е възложено на кмета на общината. Съгласно ЗОББ не се допуска Общинския съвет да се разпорежда пряко с одобрения от него бюджет или да прави изменения в него без спазване на точно установена процедура и само при наличие на законови предпоставки за това. Правомощия Общинският съвет да се разпорежда пряко с бюджета на общината не са предвидени и в общия ЗМСМА. Компетентостите са разделени на изпълнителни (разпоредителни) на кмета и контроли на Общинския съвет по чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА. В противоречие със законово делегираната материална компетентност на Общинския съвет са текстовете на чл. 61 и чл. 62 от Наредбата. С тях Общинския съвет пряко определя как да се разпределят месечните субсидии, без да има правомощия за това. Пропорционалното разпределение, разпоредено пряко с чл. 61 и чл. 62 от Наредбата изема правата на кмета на общината да организира както изпълнението на бюджета, така и изпълнението на дългосрочните програми по чл. 44, ал. 1 т. 6 от ЗМСМА. Текстовете на чл. 61 и чл. 62 от Наредбата са пряко свързани с изпълнителни правомощия по отношение на общинския бюджет, които са от изключителната компетентност на кмета на общината. Всеки административен акт, издаден при липса на материална компетентост е нищожен. Следователно, без законово създадена изрична материална компетентост, текстовете на чл. 61 и чл. 62 от Наредбата са приети при липса на компетентност, което ги прави нищожни. Тези текстове са и в противоречие с акт от по-висока степен – с разпоредбите на чл. 19, ал. 2 от ЗОББ и чл. 44, ал. 1, т. 5 от ЗМСМА. Неоснователни са възраженията на ответника по жалбата за наличие на законова делегация в тази насока по чл. 27 и чл. 31 от ЗОББ. Разпоредбата на чл. 27 касае конкретни случаи, за които за всеки отделен случай следва да се доказва възникване на неотложни и доказани потребности. Нормата не дава право по принцип да се делегират на кмета правомощия за изменение на бюджета със заповед, още повече не за конкретна бюджетна година и конкретен бюджет. Текстът на чл. 31 от Закона за общинските бюджети също не дава право на Общинския съвет да се разпорежда пряко с бюджета, а да създаде правила за управление на бюджетните и извънбюджетните средства.

Относно текстовете на чл. 59 и чл. 60 от Наредбата, същите повтарят текстовете на чл. 13 от ЗОББ, съгласно който, общинският бюджет се разпределя по месеци и се утвърждава от кмета на общината. Разпределението по месеци на субсидиите за делегираните от държавата дейности и на субсидиите за местни дейности е част от месечното разпределение на общинския бюджет, възложено на кмета на общината по чл. 13 от ЗОББ. Изискването да се спазва чл. 13 от ЗДБ, както и целия ЗДБ произтича не от Наредбата, а от закона и не е необходимо това изрично да се регламентира в Наредбата. Също така по силата на чл. 28, ал. 2 от ЗОББ, кметът със заповед определя правата и отговорностите на разпоредителите с бюджетни кредити от втора и трета степен. Текстовете на чл. 59 и чл. 60 от Наредбата противоречат на чл. 3, ал. 1 и ал. 2 от ЗНА. След като един вид обществени

отношения са уредени със закон, не може същите обществени отношения да са предмет и на подзаконов нормативен акт. С чл. 13 от ЗОББ, чл. 13 от ЗДБ и чл.28, ал. 2 от ЗОББ са създадени същите задължения (в по-пълнен размер), каквито се създават и с чл. 59 и чл. 60 от Наредбата. Правомощията на общинския съвет по чл. 8 от ЗНА са за неуредени обществени отношения, не е необходимо да се повтарят законови текстове в подзаконов нормативен акт. Следва чл. 59 и чл. 60 да бъдат отменени като незаконосъобразни, приети в противоречие с чл. 3, ал. 1 и ал. 2 от ЗНА и чл. 8 от ЗНА.

Относно разпоредбата на чл. 63, която изисква при неизпълнение на собствените приходи за период от три месеца кмета на общината в срок от един месец да уведомява Общинския съвет за причините, довели до неизпълнение и какви мерки се предприемат, настоящият съдебен състав счита, че нормата е материално законосъобразна и е от контролните компетентости на Общинския съвет. След като Общинският съвет има контролни правомощия във фазата на отчитане на бюджета, то той е в правото си да бъде своевременно информиран за проблемите при изпълнението на приходната част. Още повече, че може да вземе решение по чл. 24 или чл. 27, ал. 1 от ЗОББ, при наличие на предпоставки за това. Поради процедурното нарушение на чл. 26, ал. 2 от ЗНА обаче, текстът на чл. 63 от Наредбата следва да бъде отменен на процесуално основание.

С оглед изхода на делото и направеното искане за присъждане на разноски, административният орган дължи на жалбоподателя, на основание чл.143, ал.1 от АПК сумата от 320 (триста и двадесет) лева, представляваща платено възнаграждение за един адвокат в размер на 300 лева и разноски от 20 лева за обявяване на оспорването в „Държавен вестник”.

Мотивиран така и на основание чл. 193, ал. 1, предл. 2 и предл. 4 от АПК и чл.143, ал. 1 от АПК, състав при Административен съд – Перник

Р Е Ш И:

ОБЯВЯВА за нищожни чл. 61 и чл. 62 от Наредбата за условията и реда за съставяне, изпълнение и отчитане на общинския бюджет, приета с Решение № 151 по протокол № 7 от 02.05.2012г. на Общински съвет Перник.

ОТМЕНЯ чл. 59, чл. 60 и чл. 63 от Наредбата за условията и реда за съставяне, изпълнение и отчитане на общинския бюджет, приета с Решение №151 по протокол № 7 от 02.05.2012г. на Общински съвет Перник.

ОСЪЖДА Общински съвет Перник да заплати на кмета на община Перник Росица Янакиева, с адрес гр. Перник, пл. “Св. Иван Рилски” 1А сумата от 320 (триста и двадесет) лева, представляваща разноски по делото.

Решението подлежи на обжалване с касационна жалба пред Върховния административен съд в 14 - дневен срок от деня на съобщението до страните, че е изготвено.

Решението да се разгласи по реда на чл. 194 от АПК след влизането му в сила.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:/п/

ЧЛЕНОВЕ: 1./п/

2./п/

