

РЕШЕНИЕ

№133

гр. Перник, 14 август 2013 година

В И М Е Т О Н А Н А Р О Д А

Административен съд - Перник, в публично съдебно заседание проведено на тридесет и първи юли през две хиляди и тринадесета година в състав:

СЪДИЯ: Слава Георгиева

при секретаря И.И.***, като разгледа докладваното от съдията адм. дело № 108 по описа на съда за 2013г., за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/, във вр. с чл. 45, ал. 5 от ЗМСМА.

Образувано е по жалба на кмета на Община Перник срещу решение № 406, прието по протокол № 4 от 27.02.2013г. от заседание на Общинския съвет Перник. С решението е приет бюджет на община Перник за 2013г.. В жалбата се развиват доводи за незаконосъобразност на обжалваното решение в цялост, поради противоречие с материалния закон и поради съществени нарушения на производствените правила. Навеждат се доводи за проблем във функция "Образование" и в капиталовите разходи за разплащане. Твърди се, че гласуваните предложения са извършени без яснота на вносител, без мотиви и в противоречие с процедурата по съставяне и приемане на общинските бюджети, императивно регламентирана в Закона за общинските бюджети. С оглед на това счита, че приетия бюджет на община Перник за 2013г. е коренно различен от предложения такъв от Кмета на общината и с него са ограничени дейностите, от които общината може да реализира приходи, пренасочени са средства, увеличени са разходи за определени дейности без да е налице мотивираност и последователност. В съдебно заседание жалбата се поддържа като се пледира за отмяна на решението на Общински съвет Перник и за присъждане на направените по делото разноски.

Ответната страна – Общински съвет Перник чрез пълномощника си изразява становище по жалбата като я счита за неоснователна, а процесното решение за правилно и законосъобразно, издадено в съответствие с процесуалния и материалния закон. В писмени бележки излага подробно мотиви за отхвърляне на жалбата като неоснователна. Претендира присъждане на разноски.

Съгласно тълкувателно решение № 2 от 16.04.2013г. на ВАС на РБ, решението на общинския съвет, с което се приема бюджета на общината е общ административен акт по смисъла на чл. 65 от АПК. При съдебното оспорване не е задължително участието на прокурор. С оглед на това по делото не е конституирана като страна Окръжна прокуратура Перник.

След цялостна преценка на събраните по делото писмени доказателства и като взе предвид доводите на страните, съдът приема за установено следното от фактическа и правна страна:

Жалбата е подадена в срока по чл. 45, ал. 5 от ЗМСМА, от надлежна страна, поради което е процесуално допустима.

Разгледана по същество, същата е основателна по следните съображения:

От фактическа страна:

На 07.02.2013г. се е провело публично обсъждане на проекта за бюджет 2013г., на което са присъствали Кмета на община Перник, председателя на общинския съвет, зам.-кметове на общината, кметове на населени места в община Перник, общински съветници, директори на дирекции, началник отдели, граждани и представители на медии. Проектът е разгледан и публично обсъден. Конкретни предложения не са дадени.

С докладна записка с вх. № 77 от 08.02.2013г. Кмета на общината е предложил на вниманието на Общински съвет Перник проекта бюджета на община Перник за 2013г., придружен със справка за приходите и разходите, със справка на бюджета на кметства, учреждения и дейности, с поименен списък на капиталовите разходи и с план сметките за приходите и разходите.

Проекто-бюджета е разпределен за запознаване на ПК"БФЕ" и на всички останали постоянни комисии на 11.02.2013г.. В становище от 20.02.2013г. ПК"БФЕ" е решила да се приеме бюджета на община Перник с направени изменения по т. 1 и по променена съгласно приложението справка за приходите по бюджета на община Перник.

ПК"Икономически въпроси, стопанска политика и инвестиции" на свое заседание състояло са на 22.02.2013г. е взела решение, с което е предложено да се приеме решение за бюджет на Община Перник в размер на 48 129 600лева, като справката по приходите на бюджета да се промени съгласно приложение.

На заседание на ПК"Деца, младежта, спорта и туризма" проведено на 25.02.2013г. е взето решение да се приеме предложението проект за бюджет от Кмета на община Перник.

На съвместно заседание състояло се на 25.02.2013г. ПК"Здравеопазване и социални дейности" и ПК"Екология, земеделие и гори" след като са разгледали ДЗ № 77 от 08.02.2013г. са предложили да се приеме решението на ПК"БФЕ", относно приходната част на бюджета.

В становище /л. 97 от делото/ от 26.02.2013г. ПК”БФЕ” е предложила на ОбС-Перник да приеме проекта за решение към докладната записка на кмета на общината със изменения и допълнения, отразени в справки неразделна част от становището. По същество е предложено да се приеме решение за бюджет на Община Перник в размер на 48 129 600лева, вместо предложения размер от 56 629 600лева.

В становище /л.217/ от проведено съвместно заседание състояло се на 26.02.2013г ПК”Общинска собственост, концесии, приватизация и следприватизационен контрол, ПК”Устройство на територията и инженерна инфраструктура”, ПК”Транспорт, обществен ред, сигурност и паркинги” и ПК”Конфликт на интереси, етика, борба с корупцията и жалби на гражданите” е взето решение да се приеме проект на решение към ДЗ № 77, като се направят изменения подробно разписани в становището.

На 27.02.2013г. се е провело извънредно заседание на Общински съвет Перник като под т. 5 от дневния ред е “Приемане на бюджета на община Перник за 2013г.”. Вносителят на докладна записка № 77 от 08.02.2013г. е запознал подробно общинските съветници и е акцентирал на всеки пункт от предложения от него проект за решение за приемане на сборен бюджет 2013г. в размер на 56 629 600лева. След неговото изказване без дадена възможност за дебати думата е дадена на Председателят на ПК”Бюджет, финанси и европроекти”. Същият е запознал присъстващите членове на ОбС-Перник с предложен проект за решение, с което да се приеме изменение в докладната записка на кмета на общината. Предложено е да се приеме сборен бюджет на общината в размер на 48 129 600лева, които е разбит по пера в справки. Председатели на комисиите са изказали съображения против становището на ПК”БФЕ”, като са изказали съображения, че те не са запознати с него и същото е изготвено едва предния ден и не могат само по цифрите да се ангажират с направените предложения. Изразено е отношение, че в това становище няма никакъв коментар, касателно разходната част на бюджета и не е видно как същата е определена. Отношение по тези проекто решения са взели и кметовете на населени места и кметства / Ивайло Иванов-кмет на кметство “Изток”, Кирил Кирилов-кмет на с. Богданов дол, Григор Христов-кмет на с. Ярджиловци, Богдан Богданов-кмет на с. Рударци/ по отношение, на които населени места предложения от общинските съветници бюджет е неблагоприятен и по-малък в сравнение с предложения бюджет от вносителя. В хода на дебатите от общинския съветник М. Миланова е направено предложение /на л. 163/ да се добави нова т. 29 към проекта за решение, с което да се определи сума в размер на 320 000лв. за лекуване на жителите от Община Перник в “Специализирана болница за долекуване, профилактика, лечение и рехабилитация” ЕООД. Общинския съветник Фетфов е предложил в капиталовите разходи да се направи замяна и да се изгради спортна площадка в езиковата гимназия

“Симеон Радев” вместо да се изгражда детска площадка в кв. “Изток” без каквато и да е обосновка и мотивировка.

Видно от стр. 186 Дебатите са прекратени и председателят на Общински съвет Перник е подложил на гласуване ДЗ № 77 от 08.02.2013г., съгласно изчетеното становище на председателят на ПК”БФЕ”, с което се приема сборния бюджет на Община Перник за 2013г. в размер 48 129 600лева и се променят размерите на собствените приходи, като вместо 31 843 076лв., промяната е 23 343 076лв.. С 21 гласа “за”, 10-против и 6-ма въздържали се е прието предложението на ПК с направените изменения по бюджета.

От стр. 188 е видно, че председателят на Общинския съвет е предложил на гласуване второто Становище на ПК”БФЕ”, а именно: Да се приеме 1.Справка относно “приходите по бюджета” и Справка относно разходите на бюджета по функции за 2013г. на община Перник за 2013г., съгласно изготвени приложения към становището. 3. Справка относно Бюджета на кметства, учреждения и дейности и поименен списък на капиталовите разходи за 2013г.. Със 22гласа “за”, против-5гласа и с 6-ма въздържали се е прието и това проекто решение на ПК”БФЕ”.

От стр. 189 е видно, че председателят на Общинския съвет е подложил на гласуване приемане проекта на решение към докладна записка с измененията и допълненията, така като са гласувани по-горе и с 22 гласа “за”, против-8 и 6-ма се въздържали е прието решението.

След това гласуване е проведено ново такова /стр. 192/, на което е подложено за гласуване предложението на общинския съветник М. Миланова, с което е направено искане да се добави нова т. 29 към решението, в която да се определи сума в размер на 320 000лв. за лекуване на жители от Община Перник в “СБДПЛР”ЕООД. С 22 гласа “за”, против-1 и 10 се въздържали е прието предложението.

От стр. 194 е видно, че е прието и предложението на П. Фетфов за изграждане на спортна площадка на ГПЧЕ”Симеон Радев” вместо за детска площадка и алеи в УПИ I, кв. 112, кв. “Изток”. След поименно гласуване с 22 гласа “за”, против-1 и 5-ма въздържали е прието и това предложение.

И за затвърждаване на всичко прието по-горе Председателят на Общинския съвет е подложил на гласуване основната докладна записка, с направените по-горе допълнения и изменения и с 22 гласа “за”, против-8 и 2-ма въздържали се Общински съвет Перник е приел решение № 406, с което е приел сборния бюджет на община Перник за 2013г. в размер на 48 129 600лв., като са приети самостоятелните бюджети на кметства, учреждения, отрасли и дейности финансирани от Общинския бюджет, утвърдено е разпределението на предходния остатък и план-сметката за прихода и разхода на извънбюджетните фондове и сметки и са определени второстепенните разпоредители с кредити. Решението е прието на

основание чл. 52, ал. 2, чл. 21, т. 6 и ал. 2 от ЗМСМА, чл. 11, ал. 7 от ЗОБ, чл. 23, ал. 2 от Наредбата за условията и реда за съставяне, изпълнение и отчитане на общинските бюджети, във вр. с разпоредбите на ЗДБ на РБългария за 2013г. и ПМС № 1 от 09.01.2013г.

Приетото решение № 406 по протокол № 4/27.02.2013 г. е оспорено за законосъобразност от кмета на общината пред Административен съд Перник. Преписката е окомплектована от административния орган, приложени са по делото протокола от публичното обсъждане на проекта бюджет 2013г., самия проект бюджет и справките към него, становищата на постоянните комисии и справките към тях, пълния протокол от заседанието на 27.02.2013г..

В хода на съдебното производство по искане на жалбоподателя се допусна и изслуша съдебно икономическа експертиза. Заключение на експертите се цени като обективно и компетентно дадено и като неоспорено от страните се възприема в цялост. От него настоящия състав приема, че предложения от Кмета на Община Перник бюджет за 2013г. е намален с 8 500 000 лева, като намалението идва от приходната част и промените са в частта: Местни приходи-Неданъчни приходи по пар. 24-00 и пар. 40-00. Това намаление е отразено с тази сума и в разходната част на приетия бюджет. Експертите сочат, че като цяло са извършвани пренасочвания на средства за трудови разходи и разходи за придобиване на ДМА и резерв за непредвидени разходи и от намаление респ. увеличение на издръжката на определени субекти. Просрочените задължения на Община Перник към 31.12.2012г. са в размер на 14 059 769 мил. лв., като кредиторите на общината са повече от 330. Капиталовите разходи на общината по проекта на кмета на общината са в размер на 33 036 385 мил. лв., като в частта за разплащане на просрочени задължения кмета ги е предвидил в размер на 3 848 619 мил. лв.. Приетите разходи за разплащане са в размер на 423 234 лв. или намалението е 3 848 619-423 234-3 425 385 мил. лв., което в процентно отношение е около 11% намаление, т.е. Кмета на общината в тази година би могъл да се разплати най-много с 1 от крупните си кредитори посочени в заключението на експертите. На следващо място се установява, че собствения бюджет на Община Перник е намален с 6 894 935, намаление има и в бюджетите на кметства и бюджетите на учрежденията, отраслите и дейностите финансирани от Общинския бюджет. По отношение на функция "Образование" проекта на бюджет и приетия такъв няма разминаване. Експертите сочат, че трансформациите са произтекли от местни приходи и като цяло одобрения бюджет не е променян принципно, като съдържа всички реквизити и е балансиран. Въз основа на експертното заключение състава приема, че на практика ответника по жалбата е приел различен от внесения за приемане бюджет, като в него са извършвани пренасочване на средства, увеличение за разходи за определени дейности в

други дейности и тези промени не са станали публично достояние по сочения от закона ред и не са обосновани и мотивирани.

От правна страна:

Основателни са оплакванията, наведени с жалбата за наличие на съществени нарушения на производствените правила в хода на производството.

Уредбата на приемането на бюджета на общините се съдържа в Закона за местно самоуправление и местна администрация, в Закона за общинските бюджети и съответните подзаконови нормативни актове, каквито са в случая Правилника за организацията и дейността на Общински съвет Перник, неговите комисии и взаимодействието им с общинската администрация /обявен на сайта на ОбС-Перник/ и местната Наредба за условията и реда за съставяне, изпълнение и отчитане на общинския бюджет.

Правомощията на Кмета на общината и на общинския съвет по приемане на годишния бюджет на общината са строго регламентирани. Съгласно чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА общинският съвет приема и изменя годишния бюджет на общината, осъществява контрол и приема отчета за изпълнението му. Съгласно чл. 44, ал. 1 от ЗМСМА в правомощията на кмета е да ръководи цялата изпълнителна дейност на общината и да организира изпълнението на общинския бюджет. Тези стъпки стават по строго регламентирана в специалния закон - ЗОББ и в нормативните актове на общината Перник - процедура по съставяне, обсъждане и приемане, чието нарушаване води до незаконосъобразност на административния акт.

С приемането на процесното решение са нарушени и разпоредбите за приемане на общински бюджет, регламентирани в ЗОББ. Не е спорно между страните, че на 31.01.2013г. на официалния сайт на Община Перник е качена покана относно предстоящо приемане на бюджета на община Перник за 2013г., с която са поканени всички граждани и заинтересовани лица да участват на 07.02.2013г. в публично обсъждане на проекта на бюджет на Община Перник за 2013г. изготвен от Кмета на общината. На 07.02.2013г. е проведено публично обсъждане и е изготвен протокол. Налице е изпълнение на процедурата разписана в чл. 11, ал. 6 от ЗОББ.

Проектът за бюджет е внесен в Общинския съвет на 08.02.2013г. след приемането на Закона за държавния бюджет на РБ за 2013г. Обн., ДВ, бр. 102 от 21.12.2012 г., в сила от 1.01.2013 г., т.е. същия е внесен в срока по чл. 11, ал. 7 от ЗОББ до 30 работни дни след обнародването на закона за държавния бюджет за съответната година. Съгласно чл. 11, ал. 9 от ЗОББ комисиите към общинския съвет разглеждат проекта на бюджет и дават становище по него в съответствие с правилника за организацията и дейността на общинския съвет и общинската администрация. В раздел II на правилника е разписана процедурата по внасяне и приемане на бюджета на общината. Вносител на проекта е Кмета на общината, съгласно чл. 87, ал.

1. След внасянето му същият е разпределен на всички постоянни комисия, в това число и на водещата по Бюджет и финанси, в съответствие с чл. 87, ал. 1. Внесения проект е придружен с всички изискуеми по закон приложения и документи, в т.ч. и протокол за проведено публично обсъждане. В изпълнение на чл. 87, ал. 3 обсъждането на сесията на общинския съвет е започнало с изложение на вносителя, след което се изслушани проекто решенията на комисията по бюджет и финанси, с които е предложена цялостна промяна и преработка на внесения проект от Кмета на общината. На проведеното заседание на 27.02.2013г., когато е прието решение № 406 при явното поименно гласуване, са гласували общо 32 общински съветника с 22 гласа "за", против-8 и 2-ма въздържали се, което означава, че при вземането на това решение е бил налице необходимият кворум, тъй като на него са присъствали повече от половината от общия брой общински съветници /41/, съгласно чл. 27, ал. 4 и е взето след поименно гласуване, в съответствие с ал. 5 на същия член от ЗМСМА, но е приет бюджет коренно различен от внесения. То следователно атакуваното решение е взето от компетентния орган, в кръга на неговите правомощия, съгласно чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА и във вр. с чл. 52 от същия закон и при изискуемия кворум по чл. 27 и е облечено в изискуемата се форма. Сборния бюджет на община Перник за 2013г. има всички законови реквизити и съдържа необходимата финансова информация. Спазени са задължителните бюджетни показатели и е съобразен с размерите на бюджетните взаимоотношения с централния бюджет в съответствие със ЗДБРБ. С оглед на това не се констатира основания за отмяна в условията на чл. 146, т. 1 и т. 2 от АПК.

Настоящия състав намира за основателни доводите на жалбоподателя за допуснати съществени нарушения на административно производствените правила при приемане на процесното решение. Не са спазени разпоредбите на ЗОББ, тъй като с приетото решение е приет проект на бюджет изготвен от постоянна комисия, който проект не е огласен по съответния ред, не е подложен на публично обсъждане, няма съставен протокол за постъпили предложения по него, който да се прилага като неразделна част на проекта за бюджет при внасянето му за разглеждане. Прието е решение по проект на бюджет изготвен не от Кмета на общината, а от постоянна комисия, който е представен паралелно с изготвения, представен и внесен от кмета на общината проекто бюджет. Налага се убеждението, че на практика Общински съвет Перник не се е произнесъл към днешна дата по докладна записка № 77 от 08.02.2013г.. Това се установява от протокола на сесията на съвета, където не е подложено на самостоятелно гласуване докладната записка на вносителя с внесения проекто бюджет за 2013г.. Според разбиранията на настоящия състав щом като законодателя е предоставил в правомощията на кмета съставянето и изпълнението на бюджета-чл. 11, ал. 2 от ЗОБС и чл. 44, ал.

1 от ЗМСМА, то той е този, който следва да зададе правната рамка и със съдействието на кметове на кметства, на райони и на приходната администрация да я облече и обвърже с конкретни числа и цифри. В случай, че общинския съвет приеме, че тази правна рамка не съответства на законовите разпоредби или така предложения проект на бюджет е нереалистичен, непълен би могъл именно чрез нормата на чл. 11, ал. 9 от ЗОББ при дадено отрицателно становище по него от комисиите да се произнесе и да не го приеме във вида, размера и по пера така както е внесен, но липсва законова възможност същият цялостно да се преработва и подменя. В този дух е и разпоредбата на чл. 87, ал. 5 от правилника, която разписва, че обсъждането и гласуването на проекта се извършва по суми, раздели, параграфи и мероприятия. Дори това изискване прието от този състав на общинския съвет не е спазено в процесния казус и следва да се отчете като съществено процесуално нарушение. Между впрочем правилника има в предвид проекта на бюджет внесен от кмета на общината, а не от друго лице, било то постоянна комисия, на чието заседание дори не е видно по какъв начин и с какъв кворум е взето решение, нито има доказателства, че същото е сведено до знанието на всички общински съветници, с оглед изказванията им в залата непосредствено след прочитане на проекта решението на бюджетната комисия. Отделно от това за разходната част на бюджета липсват писмени доказателства, в това число становища на комисиите и решения, от който да е видно, че има взето решение по разходната част на бюджета, нито пък са изложени мотиви в тази връзка в хода на дебатите на заседанието. В правилника на общинския съвет не се открива й правна норма регламентираща, че вносител на общинския бюджет е постоянната комисия по бюджет и финанси. Ответника по жалбата е приел различен от внесения за приемане бюджет, като в него са извършвани пренасочване на средства, увеличение за разходи за определени дейности в други дейности и тези промени не са станали публично достояние по сочения от закона ред и не са обосновани и мотивирани.

Бюджетният процес на общините е специфичен процес, регулиран от специалните разпоредби на Закона за общинските бюджети и Наредбата по чл. 9а от същия закон. Ето защо общите административнопроизводствени правила за приемане на решения от общинските съвети, намират приложение само доколкото липсват специални правила. Според разпоредбата на чл. 12 от ЗОББ, когато кметът на общината е внесъл проекта за бюджет в срока по чл. 11, ал. 7 от ЗОББ, общинският съвет приема бюджета на общината така като е внесен, защото общината/Кмета е представил в Министерството на финансите прогноза за размера на собствените приходи и местните разходи, както и предложение за размера на целевата субсидия от централния бюджет за капиталови разходи за съответната бюджетна година и за намеренията на общината за поемане на

общински дълг в срок предхождащ съставянето, респ. приемането на общинския бюджет и въз основа на тази прогноза е изготвен и бюджета на държавата за съответната година. Отделно от това се приема, че същият е изготвен въз основата на предложенията на кмета на общината, на кметовете на районите и на кметствата, на кметските наместници, на ръководителите на бюджетните звена, на председателя на общинския съвет за дейността на общинския съвет, както и на други организации, получаващи субсидия от общинския бюджет. Специалната административна процедура по чл. 11, ал. 9 от ЗОББ е именно комисиите на ОС да разгледат предложението и да дадат становище по него, но не й да изготвят нов бюджет. Порок се констатира и касателно направеното предложение от общинския съветник в заседанието на 27.02.2013г., което е и прието и с което е определена сума в размер на 320 000лв за лекуване на жители на община Перник в "СБДПЛР"ЕООД без за същото да е посочен източника за финансиране, съгласно чл. 88, ал. 1 от правилника и без за него да е проведено публично обсъждане. Предложения за изменения в предвидения размер на бюджетните приходи по групи и параграфи могат да се правят съгласувано с вносителя, съгласно чл. 88, ал. 2 като и това в случая не е налице.

Резонни са доводите, на ответника по жалбата, че в случая става въпрос за разпределение на средствата по общинския бюджет, което е въпрос по целесъобразност и не подлежи на съдебен контрол. Проблема в случая е, че е следвало общинския съвет чрез използване на правните механизми разписани в ЗОББ, вместо да приемат предложените изменения и допълнения от ПК"БФЕ" по проекто бюджета да не се приеме бюджета във внесен му вид и размер, а да се дадат конкретни становища, с които да се съобрази вносителя на бюджета, като същият проведе публично обсъждане и го сведе до знанието на обществеността. Към дата на взимане на атакуваното решение няма бюджет, който да може да се променя посредством изменения и допълнения. Промени в бюджета са допустими само при приет общинския бюджет през съответната бюджетна година по силата на чл. 18 от ЗОББ.

Констатираните нарушения се приемат за съществени, предвид императивния характер на бюджетната процедура изобщо, поради което поради наличие на основание по чл. 146, т. 3 от АПК, решението на общинския съвет Перник следва да се отмени. Делото като преписка не следва да се връща за произнасяне по докладната записка на кмета, тъй като законова уредба е разписала, че след внасяне на проекта за общински бюджет в общинския съвет от кмета на общината разходите за финансиране на местните дейности до приемане на бюджета се извършват съобразно внесенния проект, а разходите за финансиране на делегираните от държавата дейности - при условията на ал. 3, на чл. 15 от ЗОББ.

При този изход на спора ответника по жалбата следва да бъде осъден да заплати направените по делото разноски, който са в размер на 850лева и представляват договорено и заплатено адвокатско възнаграждение по договор за правна защита и съдействие № 08172 от 01.03.2013г. в размер на 250лв. и внесен депозит за изготвената съдебно икономическа експертиза в размер на 600лв.

Водим от изложеното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, съдия при Административен съд Перник

Р Е Ш И:

Отменя по жалба на Кмета на община Перник изцяло решение № 406, прието по протокол № 4 от 27.02.2013г. от заседание на общинския съвет на община Перник за приемане на сборния бюджет на община Перник за 2013г..

Осъжда Общински съвет Перник да заплати на Община Перник разноски по делото в размер на 850лева.

Решението може да се обжалва в 14 дневен срок от съобщаването му на страните пред Върховен административен съд.

СЪДИЯ:/п/