

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

№ 161

град Велико Търново, 13.05.2020 г.

Административен съд – Велико Търново, тричленен състав, в закрито съдебно заседание на тринадесети май две хиляди и двадесета година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ГЕОРГИ ЧЕМШИРОВ
ЧЛЕНОВЕ: ДИАНКА ДАБКОВА
 КОНСТАНТИН КАЛЧЕВ

като разгледа докладваното от съдия Дабкова адм. дело № 198/2020 г. по описа на Административен съд – Велико Търново, за да се произнесе, съобрази следното:

Производство по реда на чл.179 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс/АПК/ - оспорване на общ административен акт.

Делото е образувано по жалба вх. № 1162/23.03.2020г. в АСВТ./., подадена от кмета на Община Лясковец против **Решение №68/05.03.2020 г. на Общински съвет Лясковец**, с което е изменено Решение №58/06.02.2020 г. на същия Общински съвет.

Производството е образувано по време на извънредното положение, обявено от НС във връзка с противоепидемичните мерки, свързани с пандемията от COVID 19. Съобразно временните правила за работа на ОСВ, утвърдени от ВСС е образувано дело на 13.04.2020г., което е докладвано на съдията по време на дежурството му на 24.04.2020г., съобр. Заповед на Председателя на АСВТ. След проведено дистанционно съвещание на състава е формирана волята, отразена в настоящия акт.

Жалбоподателят моли за отмяна Решение №68/05.03.2020 г. на Общински съвет Лясковец като излага съображения, че същото е незаконосъобразно поради липсата на мотиви, допуснати съществени нарушения на процесуални правила и противоречие с материалноправни разпоредби. Освен това, ОбС не се е произнесъл по всички точки, а именно: т.3 от Приложение №7 и т. 11.4 като т.3 е логически свързана с изменената т.7. Счита, че Решение № 68/05.03.2020г. засяга интересите на Община Лясковец като води до невъзможност да се финансира от общинския бюджет дейността на Общинско социално предприятие „Благоустройство, озеленяване и почистване”. Последното според кмета на общината ще доведе до съкращаване на служители и изплащане на обезщетения за незаконното им уволнение.

С Молба вх. № 1177/25.03., на основание чл.180, ал.2 от АПК е направено и особено *Искане за спиране* на оспореното Решение №68/05.03.2020 г. на Общински съвет Лясковец.

Със съображения, че изпълнението му ще причини *значителни вреди* на бюджета на общината. Тъй като е свързано със съкращение на трима служители на ОСП"БОП"/место предложените 16 бр. са утвърдени 13 бр. щатна численост/, а съгласно представената Справка към искането, дължимите им обезщетения по КТ при уволнение са на обща стойност 5 804,15лв.

След запознаване с постъпилите материали по административната преписка съдът намира, че жалбата е недопустима, поради което следва да бъде оставена без разглеждане, а производството по делото прекратено, по следните съображения:

С Решение №58/06.02.2020 по протокол № 7/06.02.2020г. Общински съвет – Лясковец при кворум от 17 общински съветници и проведено поименно гласуване с 13 гласа "за", "против" - няма и 4 гласа "въздържал се" е приет бюджета на Община Лясковец за 2020 г. Копие на решение №58/06.02.2020г. на ОбС е получено от кмета на общината на 17.02.2020г.

В 7-дневния срок по чл.45, ал.6 от ЗМСМА, със заповед № 486/24.02.2020г. Кметът на Община Лясковец, на основание чл. 45, ал. 5 от ЗМСМА е върнал на общинския съвет за ново обсъждане **част** от Решение № 58/06.02.2020 г. В частта по т.3 за утвърждаване числеността на работещите в общинската администрация и средствата за работна заплата *само* по отношение на Раздел II, функция 06, функция 07 и функция 08 от Приложение №7 ; в частта по т.7 – размера на утвърдените приходи и разходи и числеността на персонала в ОСП"Благоустройство, озеленяване и почистване" и в частта по т.11 за правомощията на кмета за компенсирани промени по бюджета *само* по отношение на т.11.1, т.11.2 и т.11.4, както и относно точка 16 – възложено задължение на кмета да представи нова структура на общинката администрация с оглед утвърдените разчети по бюджета.

Мотивите, с които на основание чл.45, ал.5 от ЗМСМА кметът е върнал за ново обсъждане Решение № 58/06.02.2020г. се свеждат до това, че с намаляване на средствата за работна заплата по т.3, тълкувано във вр. с т.16 от Решението, ОбС на практика прави опит да намали числеността на администрацията като заобикаля закона, т.к. няма предложение за това от страна на кмета на общината, който пък разполага с оперативна самостоятелност по този въпрос. По отношение на промените в т.7, свързани с намаляване на числеността на персонала в бюджетно звено, финансирано със собствени приходи, кметът счита, че чл.122, ал.2 от ЗПФ е неприложим, т.к. не става въпрос за изпълнение на бюджета, а за производство по приемането му. Съображенията на кмета срещу т. 11.1 и т.11.2, касаещи правомощието му да прави компенсирани промени по бюджета само след предварително одобрение от общинския съвет са, че същите са *нецелесъобразни*, т.к. ще доведат до забавяне и затруднение в хода на изпълнение на бюджета. По отношение на т.11.4 е прието, че е незаконосъобразно, т.к. приетото ограничение от ОбС не фигурира в чл.126 от ЗПФ, поради което е направен опит да се иззме правомощие на кмета да ползва временно свободните средства по бюджета на общината за текущо финансиране. Относно т.16 от оспореното решение кметът счита, че Общинският съвет не може да вменява задължения на Кмета на общината, извън изрично посочените в закона, т.к. между тях липсва пряка йерархическа връзка, елемент на власт и подчинение. Защото ОбС е орган на местното самоуправление по см. на чл.18 от ЗМСМА, а кметът - териториален орган на изпълнителната власт, съгл. чл.38 от ЗМСМА.

Направеното предложение за преразглеждане на Решение № 58/06.02.2020 г. е обективизирано в Заповед на кмета № 486/24.02.2020г. Разгледано е в срока по чл. 45, ал. 7 от ЗМСМА от Общински съвет Лясковец. Последният е сезиран с предложение от Председателя на ОбС с вх. № 80/02.03.2020г. При кворум от 17 общински съветници и поименно гласуване, с 9 гласа „за”, 6- „против” и 2 „въздържали се” е гласувано Решение № 68/05.03.2020 г. по протокол № 9/05.03.2020 г. Със същото *е изменено в оспорената му част* първоначално

приетото от общинския съвет Решение № 58/06.02.2020г., на основание чл.45, ал.9 и ал.10 от ЗМСМА. Съдържанието на диспозитива на оспореното Решение е следното, цитирам:

„РЕШИ:

1. Изменя свое Решение № 58/06.02.2020г., прието по Протокол № 7/06.02.2020г. на Общински съвет-Лясковец , по следния начин:

” т.7. Утвърждава за Общинско социално предприятие „Благоустройство, озеленяване и почистване” приходи в размер на 176 500лв., разходи в размер ан 176 500лв. и 16 броя численост н аперсонала.

т.11. Оправомощава Кмета на Община Лясковец да извършва компенсирани промени:

11.1. В частта за делегираните от държавата дейности - между утвърдените показатели на разходите в рамките на една дейност, с изключение на дейностите на делегиран бюджет, при условие, че не се нарушават стандартите за делегираните от държавата дейности и няма просрочени задължения в съответната делегирана дейност, само след предварително одобрение от Общински съвет.

11.2. В частта за местните дейности – между утвърдените разходи в рамките на една дейност или от една дейност в друга, без да изменя общия размер на разходите, само след предварително одобрение от Общински съвет.

11.3. В разходната част на бюджета за сметка на резерва за непредвидени и/или неотложни разходи, само след предварително одобрение от Общински съвет.

Отменя т.16. ”

Кметът на Община Лясковец е оспорил Решение № 68/05.03.2020 г. по протокол № 9/05.03.2020 г. изцяло, на основание чл. 45, ал. 11 от ЗМСМА пред Административен съд – гр. В. Търново, с жалба рег. индекс 107/19.03.2020 г., по която е образувано настоящото дело.

При тези фактически констатации съдът от правна страна прие следното:

Съгласно разпоредбата на чл. 45, ал. 11 от ЗМСМА измененият или повторно приетият акт на общинския съвет може да бъде оспорван пред съответния административен съд по реда на АПК. В конкретния случай се установява, че е налице изменение на акта след повторното му разглеждане във върнатат част. Противно на твърдяното в жалбата съдът прие, че не е налице непроизнасяне по част от предмета на заявеното за ново обсъждане. Макар да има различие между внесеното предложение и гласуваното в диспозитива. Просто е използвана различна законодателна техника предвид непосредствената логическа и обуславяща връзка между т.3 във върнатат част и изричното произнасяне по т.7. По отношение на т.11.4 е налице пълно произнасяне, т.к. заявлението за повторно разглеждане е направено само в частта относно израза „...само след предварителна одобрение от Общинския съвет”, какъвто израз в т.11.4 не фигурира. Във връзка с горното измененият акт на общинския съвет поражда правните последици, доколкото се явява необходимо условие за формиране волята на съответния общински съвет Макар да формира логическо единство с първоначалния акт, то по силата на чл.45, ал.11 от ЗМСМА именно измененият акт в случая е годен предмет на съдебен контрол. Неговото съдържание и изразената от ОбС воля в диспозитива е ясна и ненуждаеща се от тълкуване. Общинският съвет е възприел само съображенията относно т.16.

Оспореното Решение № 68/05.03.2020г. на ОбС Лясковец е прието на основание чл.21, т.6 от Закона за местното самоуправление и местната администрация и касае приемането на бюджета на Община Лясковец за 2020 г., част от което са оспорените точки от него визирани по горе. Според обвързващото настоящия съдебен състав Тълкувателно решение №2/16.04.2013г. на ВАС, постановено по тълк. дело № 4/2011г., съдебен контрол на решенията на общинските съвети по чл.21, ал.1, т.6 от ЗМСМА е допустим. В този ред на мисли обжалваното Решение е годен предмет на съдебен контрол. Пак в това ТР на ВАС е изяснено, че такова Решение на ОбС, с което се приема или изменя годишния бюджет на общината е *общ административен акт* по смисъла на чл.65 от АПК. Предвид това, във вр. с 133, ал.3 и чл.182а от АПК, делото се разглежда от тричленен съдебен състав, а АСВТ е местно компетентния съд.

За преценка допустимостта на производството следва да бъде изяснено дали кметът на общината е надлежно легитимирана страна по спора, която притежава право на жалба и има ли пряк и непосредствен правен интерес от заявеното оспорване.

Правото на жалба възниква и може да бъде упражнено при наличието на определени процесуални предпоставки, които обуславят и процесуалната допустимост на съдебното производство. В случая оспореното Решение на Общински съвет за приемане бюджета на Общината се квалифицира като общ административен акт. По аргумент от разпоредбата на чл.159, т.4, във вр. с чл.184 от АПК, една от предпоставките за възникване и съществуване правото на оспорване на общ административен акт, от категорията на абсолютните, за която съдът следи служебно, е наличието на правен интерес за жалбоподателя от оспорването. Съгласно чл.147, ал.1, във вр. с чл. 184 от АПК, право да оспорват административния акт имат гражданите и организациите, чиито права, свободи или законни интереси са нарушени или застрашени от него или за които той поражда задължения. Всъщност специалната норма на чл.182, ал.1 от АПК не предписва нещо различно. Следователно задължително условие, обуславящо правния интерес и респ. възникване правото на жалба, е наличието на засягане на права и/или на защитени от правото интереси от акта, който се оспорва или когато от него се пораждат задължения. Правото на жалба принадлежи на това лице, за което материалноправните последици на акта са неблагоприятни и пряко и непосредствено засягат негативно неговата правна сфера. В този смисъл неблагоприятно засягане е всяка правна последица от акта, състояща се в прекратяване, ограничаване или застрашаване на съществуващи субективни права или създаване на нови респ. разширяване на съществуващи правни задължения.

Нормата на чл.147, ал.1 от АПК, тълкувана в светлината на чл.120, ал.2 от Конституцията на Република България очертава принципното положение, че съдебното оспорване в административния процес представлява процесуален ред за разрешаване на спорове между граждани и организации от една страна и администрацията от друга, възникнали по повод издавани от администрацията административни актове, а не между различни административни органи в това им качество. Специалният закон обаче с нормата на чл.45, ал.5, вр. с ал.11 от ЗМСМА легитимира кмета на общината като субект, който разполага с право на жалба, т.е. същият е надлежно активно легитимирана страна.

В случая не е налице и пряк, непосредствен и личен правен интерес за оспорване на Решение № 68/05.03.2020г. на ОбС Лясковец предвид следните съображения:

Оспореното Решение с посоченото по-горе съдържание не би могло пряко да засегне или да рефлектира неблагоприятно върху личната правна сфера на жалбоподателя, т.к. нейното възнаграждение не се оспорва/виж раздел трети на Приложение №7/. В тази връзка и с оглед предметното му съдържание Решение № 68 не представлява правопроменящ, правопогасяващ или правопрекратаващ юридически факт по отношение на съществуването, съдържанието и упражняването на нейни субективни права и не накърнява защитени от закона интереси.

Същият извод се налага и по отношение на правната сфера на жалбоподателя в качеството му на орган на изпълнителната власт в общината. Дори да се приеме, че оспореното Решение на ОбС с това му съдържание кореспондира с правомощието на кмета на община по чл.44, ал.1, т.5 от ЗМСМА, т.е. да организира изпълнението на общинския бюджет, то това не ограничава възложените му вече правомощия. В изменения си вид Решението не му възлага съответно и нови задължения. За съществуването на правен интерес за оспорването на един административен акт не е достатъчно да има някакво засягане на субективни права или законни интереси, а е необходимо това засягане да е материалноправна последица, произтичаща пряко и непосредствено от административния акт, който се оспорва. Изложените в жалбата съображения са основани на изводи за косвени последици, че това решение обуславя чрез намаляване на средствата и броя на персонала в ОСП „БОП” необходимост от съкращаване на щата в това звено. Но преките материално правни последици, които са неблагоприятни не засягат правната сфера на кмета на общината, а на съответните служители.

Освен горното не на последно място следва да се съобрази, че спорът какъв да е броят на служителите и какви средства/конкретен размер/ да се разходват за съответните конкретни дейности е въпрос на местна политика, решаван от представителното тяло/ОбС/ излъчен от местната общност, съгласно чл.20 от ЗМСМА. Това е въпрос на политическа целесъобразност и не може да бъде предмет на съдебен контрол. В нормата на чл.45, ал.11, вр. ал.5 от ЗМСМА ясно е изведено, че съдебният контрол върху актовете на ОбС е по реда на АПК, т.е. такъв за законосъобразност на актовете, а не за тяхната целесъобразност/вж. чл.145, ал.1 от АПК/. Съображения, че става въпрос за целесъобразност, с характер на признание на неблагоприятен факт има в самата жалба и Заповедта за връщане на акта за ново разглеждане по отношение на т.11т.1 и т.2 от оспореното Решение. По отношение на тази част от оспореното Решение, по т.11 в цялост, е налице още едно съображение за недопустимост на жалбата. В тази част не се касае за оспорване нито на общ административен акт, нито на индивидуален такъв, който да е приет от Общинския съвет и с който административен акт да се създават права/задължения за неопределен брой или за конкретно определен субект, а се касае за акт на оперативно управление по изпълнение на общинския бюджет. Разпоредба на чл. 45, ал. 5 от ЗМСМА дава възможност за контрол от страна на кмета на общината върху законосъобразността и целесъобразността на актовете приемани от общинския съвет чрез връщане за ново обсъждане или чрез оспорването им пред административния съд. Взаимният контрол между общинския съвет и кмета на общината като предпоставка за съдебния контрол обаче е допустим по отношение само на някои актове на общинския съвет. Тези, които ОбС взема в качеството си административен орган и с които се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи и законни интереси на граждани или организации или пък се засягат правомощия на кмета на общината.

По отношение на т.11 от оспореното Решение следва да се има предвид, че съгласно чл. 125 от Закона за публичните финанси, Общинският съвет може, доколкото със закон не е определено друго, да оправомощи кмета на общината да извършва *компенсирани промени*: 1. в частта за делегираните от държавата дейности - между утвърдените показатели за разходите в рамките на една дейност, с изключение на дейностите на делегиран бюджет, при условие че не се нарушават стандартите за делегираните от държавата дейности и няма просрочени задължения в съответната делегирана дейност; 2. в частта за местните дейности - между утвърдените разходи в рамките на една дейност или от една дейност в друга, без да изменя общия размер на разходите. В случая се касае за правомощие на органа на местно самоуправление- Общинския съвет, а не на кмета, което нито се упражнява в условията на обвързана компетентност, нито е властническо по своя характер. В този случай решението на общинския съвет е акт на орган на местното самоуправление, представляващо волеизявление - част от производството по изпълнение на бюджета на общината по смисъла на чл. 21, ал. 5 от АПК, поради което това решение не представлява административен акт по дефиницията на чл. 21 АПК и не подлежи на съдебен контрол за законосъобразност по реда, регламентиран в АПК, към който препраща чл. 45, ал.11 от ЗМСМА. Това е така, т.к. както и се посочи решението в оспорените му части не е прието от общинския съвет като орган на активна администрация с властнически правомощия, за да създаде едностранно права или задължения за някого, а освен

това оспорените точки от решението не са приети също така от общинския съвет като страна в административно правоотношение и решението в тази му част именно по тези причини няма белезите на административен акт, който да подлежи на оспорване по реда на чл. 45, ал. 11 ЗМСМА, във вр. с чл. 145, ал. 1 АПК.

В обобщение на посочените съображения следва да се открие, че напарктика за политически спор и политически интереси, т.е. в общия смисъл за целесъобразност на разходване на средствата иде реч по отношение на цялото съдържание на оспореното Решение № 68/05.03.2020г. Доколкото не става въпрос за контрол за законосъобразност и за разрешаване на правен спор, то производството пред настоящия съд е недопустимо. Съдът по конституция е призван да разрешава правни, а не политически спорове.

По изложените мотиви съдът в настоящия състав достигна до извода за недопустимост на производството по депозираната от Кмета на Община Лясковец жалба. Същата следва да бъде оставена без разглеждане, а производството по делото прекратено, на основание чл.159, т.4 от АПК, във вр. с чл.184 от АПК, а по отношение н ат.11 от Решение № 68/05.03.2020г. и на основание чл.159, т.1 от АПК.

В непосредствена връзка с горното и предвид препращащата разпоредба на чл.180, ал.2 от АПК, на основание чл.166, ал.2 от АПК следва да се остави без разглеждане и Искане за спиране изпълнението на Решението на ОбС, т.к. самата жалба е недопустима, което е основание за прекратяване на производството. За пълнота може да се посочи, че в хипотезата на чл.45, ал.5 от АПК оспорването да не спира изпълнението на акта. Но дори да бе допустимо за разглеждане искането за спиране би било неоснователно, т.к. сумата от 5 804,15лв на фона на бюджет от 10 823 903 лева не може да се определи като значителна вреда за общината.

Воден от горното и на основание чл. 159, т. 1 и т. 4 от АПК, съдът

ОПРЕДЕЛИ:

ОСТАВЯ БЕЗ РАЗГЛЕЖДАНЕ жалбата на кмета на Община Лясковец против Решение № 68/05.03.2020 г. на Общински съвет Лясковец, обективирано в Протокол № 9 от заседание проведено на 05.03.2020г. и Искането за спиране изпълнението на същото.

ПРЕКРАТЯВА производството по адм. дело № 198/2020 г. по описа на Административен съд - Велико Търново.

Определението може да се обжалва с частна жалба пред Върховния административен съд, в седмодневен срок от съобщаването му на страните.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: