



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Областен управител на област Пловдив

Изх. № АК-01-94#2

26.04.2017 г.

ДО

Г-ЖА САВИНА ПЕТКОВА

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ОБЩИНСКИ

СЪВЕТ ПЛОВДИВ

гр. Пловдив, ул. „Авксентий Велешки“ № 20

На Ваш № 17X-25-8/20.04.2017 г.

КОПИЕ ДО

Г-Н ИВАН ТОТЕВ

КМЕТ НА ОБЩИНА ПЛОВДИВ

гр. Пловдив, пл. „Стефан Стамболов“ № 1

Относно: Връщане за ново обсъждане и съобразяване със законовите изисквания на Решение № 110, взето с протокол № 6 от 13.04.2017 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПЕТКОВА,

На основание чл. 32, ал. 2 от Закона за администрацията /ЗА/, във връзка с чл. 45, ал. 4 от Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/ връщам за ново обсъждане в Общински съвет Пловдив и съобразяване със законовите изисквания, в законовия 7-дневен срок, **Решение № 110, взето с протокол № 6 от 13.04.2017 г.** Същото е незаконосъобразно поради следните съображения:

С **решение № 110**, на основание чл. 21, ал. 1, т. 8, т. 23 и ал. 2 от ЗМСМА, във връзка с чл. 178, ал. 2 от Търговския закон, във връзка с чл. 127, ал. 1 от Закон за публично предлагане на ценни книжа, чл. 2 от Наредбата за реда за учредяване на търговски дружества и упражняване правата на собственост на община Пловдив върху общинската част от капитала на търговските дружества, във връзка с чл. 32, ал. 1, т. 2, б. “б” от Наредбата за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество, както и на основание Решение № 623 от 29.07.2016г. на Министерски съвет на Република България, предвид фактическите основания в предложението с вх. № 17XI-125 от 05.04.2017 г. и

изложените съображения в изказванията, Общински съвет Пловдив: 1. Отменя Решение на Общински съвет Пловдив № 360, взето с протокол № 14 от 02.08.2016г.; 2. Дава съгласие за безвъзмездно придобиване от държавата, чрез министъра на икономиката /към настоящия момент чрез служебния министър на икономиката/, в полза на община Пловдив, на собствеността на 11 607 385 (единадесет милиона, шестстотин и седем хиляди, триста осемдесет и пет) броя обикновени, поименни, безналични акции с право на глас, всяка с номинална стойност 1 (един) лев, представляващи 20,63% (двадесет цяло и шестдесет и три стотни процента) от капитала на „МЕЖДУНАРОДЕН ПАНАИР ПЛОВДИВ“ АД, град Пловдив, ЕИК 825 278 766, със седалище и адрес на управление: гр. Пловдив, район Северен, бул. „Цар Борис III Обединител“ № 37, заедно с всички произтичащи от тях права и задължения; 3. Одобрява текста на Договора, който следва да се подпише между ОБЩИНА ПЛОВДИВ, представлявана от кмета и ДЪРЖАВАТА, представлявана от министъра на икономиката /към настоящия момент от служебния министър на икономиката/, за безвъзмездното прехвърляне, съответно безвъзмездното придобиване на 11 607 385 (единадесет милиона, шестстотин и седем хиляди, триста осемдесет и пет) броя обикновени, поименни, безналични акции с право на глас, всяка с номинална стойност 1 (един) лев, представляващи 20,63% (двадесет цяло и шестдесет и три стотни процента) от капитала на „МЕЖДУНАРОДЕН ПАНАИР ПЛОВДИВ“ АД, град Пловдив, ЕИК 825 278 766, със седалище и адрес на управление: гр. Пловдив, район Северен, бул. „Цар Борис III Обединител“ № 37, заедно с всички произтичащи от тях права и задължения, съгласно Приложение №1, неразделна част от настоящото решение; 4. Задължава и упълномощава кмета на община Пловдив да сключи Договор между ОБЩИНА ПЛОВДИВ, представлявана от кмета и ДЪРЖАВАТА, представлявана от министъра на икономиката /към настоящия момент от служебния министър на икономиката/, за безвъзмездното прехвърляне, съответно безвъзмездното придобиване на 11 607 385 (единадесет милиона, шестстотин и седем хиляди, триста осемдесет и пет) броя обикновени, поименни, безналични акции с право на глас, всяка с номинална стойност 1 (един) лев, представляващи 20,63 % (двадесет цяло и шестдесет и три стотни процента) от капитала на „МЕЖДУНАРОДЕН ПАНАИР ПЛОВДИВ“ АД, град Пловдив, ЕИК 825 278 766, със седалище и адрес на управление: гр. Пловдив, район Северен, бул. „Цар Борис III Обединител“ № 37, заедно с всички произтичащи от тях права и задължения, както и да извърши всички необходими действия пред „Централен депозитар“ АД, гр. София във връзка с регистрация на извършеното прехвърляне на акции.

Съгласно чл. 18, ал. 1 от ЗМСМА, общинският съвет е орган на местно самоуправление, което се изразява в правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в тяхна компетентност в областите и сферата на дейности, конкретно визирани в чл. 17, ал. 1, т. 1-т. 11 от ЗМСМА.

Местното самоуправление е вид управление, но то има специфика, която го отличава от традиционната администрация, от изпълнително-разпоредителната дейност, извършвана от органите на изпълнителната власт. По дефиниция териториален орган на изпълнителната власт в общината е кметът – по аргумент от чл. 38, ал. 1 от ЗМСМА и чл. 19, ал. 3, т. 2 от ЗА. Кметът на общината има самостоятелна правна персонификация и самостоятелна правосубектност, поради което може да бъде носител на права и задължения, вкл. по административни правоотношения. Липсва обаче правно основание, въз основа на

което общинският съвет може да задължи кмета на общината за посочените в т. 4 от решението действия. Терминът „задължава“ предполага съществуването на административни правоотношения, основани на власт и подчинение между най-малко два правни субекта, който се намират в йерархична подчиненост един спрямо друг – правна конфигурация, която не може да възникне в конкретния случай, тъй като се касае за разнородни по своя характер органи и не кореспондира с приетото волеизявление на местния орган на самоуправление по т. 4 от решението.

В този мисъл не може да бъде споделено разбирането, че в частта си по т. 4 решението е прието от общинския съвет на правно основание чл. 21, ал. 1, т. 23 от ЗМСМА: „решава и други въпроси от местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи“, тъй като липсва подчинен насрещен носител на права и задължения, комуто да се вмени задължението. По този начин, приемайки т. 4, общинският съвет е формирал волеизявление, което не съответства на целта на анализирания по-горе правни норми от общите устройствени закони – ЗМСМА и ЗА, с което е допуснал нарушение на изискването за законосъобразност в съответствие с целта на закона, регламентирано в чл. 146, т. 5 от АПК.

Правомощията на общинския съвет като местен орган на самоуправление са изчерпателно регламентирани в чл. 21, ал. 1, т. 1 – т. 25 от ЗМСМА (с изключение на избирането на обществен посредник, уредено в чл. 21а от ЗМСМА) и сред тях не фигурира правомощие, по силата на което „да задължава“ кмета на общината, тъй като кметът на общината не се намира в субординационна зависимост спрямо местния орган на самоуправление. По отношение на кмета на общината правомощията на общинския съвет са разписани в чл. 21, ал. 1, т. 5 от ЗМСМА – „определя размера на трудовите възнаграждения на кметовете в рамките на действащата нормативна уредба и средствата за работна заплата на персонала от общинския бюджет по предложение на кмета на общината“ и в чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА – „приема решения за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество и определя конкретните правомощия на кмета на общината и кметовете на райони и кметства“. В други специални закони също не се съдържат правни разпоредби, оправомощаващи местния орган на самоуправление с административна функция на по-горестоящ спрямо кмета на общината, в условията на прилагане принципа на субординация, характерен за йерархично подчинените и зависими правоотношения между административни органи от една и съща административна структура, така че единият да притежава правото „да задължава“ другия и да изисква изпълнение на определени задължения, въз основа на действаща законова правна норма.

В тази връзка, решението в частта си по т. 4, освен по-изложените по-горе правни аргументи за незаконосъобразност, се явява прието и в нарушение на чл. 146, т. 1 от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/, тъй като е налице властническо волеизявление на административен орган, създаващо задължение за кмета на общината при липса на нормативно установената компетентност на общинския съвет. Както се каза по-горе, общинският съвет е орган на местно самоуправление. Кметът на общината от друга страна е орган на изпълнителната власт на местно ниво. Законодателят е обективирал строго разграничаване на компетенциите на тези два органа – от една страна различната същност на функциите им предполага такова, а от друга – твърдата нормативна уредба е гаранция за яснота при упражняване на

дадената им власт и избягване на колизии в тази насока, предвид стремежа към изземване и налагане на власт между тези два органа на местното управление.

В ЗМСМА правомощията на общинския съвет и кмета на общината са изрично уредени, което изключва възможност за вменяване на други, освен предвидените в закона задължения. В тази насока, въпреки тежестта му на основен орган на местна власт, общинският съвет не може да създава допълнителни задължения на кмета на общината извън законово очертаните. Той само може да следи и да контролира изпълнението на наличните задължения на кмета на общината, и то за тези, за които е предвидено това. Очевидно е, че общинският съвет има конститутивни правомощия в тази насока само по изключение – напр. чл. 21 ал. 1, т. 8 от ЗМСМА. Като цяло отношенията му с кмета на общината обаче са контролни. В този смисъл изрично е и чл. 21 ал. 1, т. 24 от ЗМСМА. В конкретния случай, общинският съвет е създал задължение за кмета на общината, което е извън изрично предвидените от закона. По този начин общинският съвет е действал извън пределите на своята компетентност, което съставлява самостоятелно основание за незаконосъобразност на административните актове по аргумент на чл. 146, т. 1 от АПК.

От друга страна, горепосоченото решение е взето при изначална липса на правно основание. Посочената като основание за приемане на решението разпоредба на чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА се отнася до правомощието на общинския съвет да приема решения за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество и да определя конкретните правомощия на кмета на общината и кметовете на райони и кметства и не може да бъде приложена в конкретния случай, тъй като се касае за участие на общината в търговско дружество. Приложимата норма, която да послужи като основание за приемането на решението е следвало да бъде разпоредбата на чл. 21, ал. 1, т. 9 от ЗМСМА, която урежда правомощието на общинския съвет да приема решения за създаване, преобразуване и прекратяване на търговски дружества с общинско имущество и да избира представителите на общината в техните органи.

Действията, описани в т. 1, т. 2, т. 3, т. 4 от решението на общинския съвет представляват елементи от сложния фактически състав на процедурата за даване на съгласие за безвъзмездно прехвърляне на Община Пловдив на собствеността върху притежаваните от държавата акции от капитала на „МЕЖДУНАРОДЕН ПАНАИР ПЛОВДИВ“ АД, град Пловдив, започнала с Решение № 623 от 29.07.2016 г. на Министерски съвет на Република България, на основание чл. 2 и чл. 8, ал. 1 от Правилника за реда за упражняване правата на държавата в търговски дружества с държавно участие в капитала. Липсата на един от елементите на сложния фактически състав води до невъзможност за неговото осъществяване, поради което не могат да настъпят и предвидените правни последици. Видно от т. 3 от Решение № 623 от 29.07.2016 г. на Министерски съвет на Република България е, че решението по т. 1 влиза в сила, при условие, че Общински съвет Пловдив вземе решение за даване на съгласие за безвъзмездно придобиване от Община Пловдив на акциите по т. 1 и след получаване на съгласие от Агенцията по приватизация и следприватизационен контрол по чл. 28, ал. 7 от Закона за приватизация и следприватизационен контрол /ЗПСК/. Съгласно разпоредбата на чл. 28, ал. 7 от ЗПСК, извън случаите по ал. 8, в търговски дружества с държавно или общинско участие в капитала не се допуска намаляване на това участие без съгласието на Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол, съответно на общинския съвет. В случая, от изложените мотиви за приемане на решението на общинския съвет и от

приложените към него документи не става ясно дали е поискано и дадено необходимото съгласие за това от страна на Агенцията по приватизация и следприватизационен контрол. Необходимо е едновременно с вземането на решението на общинския съвет да е налице съгласие на Агенцията по приватизация и следприватизационен контрол по чл. 28, ал. 7 от ЗПСК или предприети действия пред агенцията за получаването му, тъй като неговата липса прави безпредметни действията по безвъзмездно прехвърляне на Община Пловдив на собствеността върху притежаваните от държавата акции в търговското дружество, за които общинският съвет е дал съгласие със своето решение. Следователно, Решение № 110 се явява прието при липса на обосноваост и мотивираност на посочените в него фактически и правни основания. Липсата на мотиви съставлява съществено нарушение на чл. 59, ал. 2, т. 4 от АПК, тъй като актът се оказва приет при липса на установената от закона форма, което съставлява самостоятелно основание за незаконосъобразност по смисъла на чл. 146, т. 2 от АПК. В този смисъл съществува константна съдебна практика: ППВС № 4/1976 г., т. 7; ТР № 16/1975 г. на ОСГК на ВС; ТР № 4 от 2004 г. на ОС на ВАС и ТР № 1/18.04.2006 г. на ВАС по тълк. дело № 1/2006 г., ОС на съдиите от втора колегия.

Констатираните по-горе липса на компетентност, неспазване на установената форма и несъответствие с целта на закона представляват самостоятелни основания за незаконосъобразност на административния акт по аргумент на чл. 146, т. 1, т. 2 и т. 5 от АПК.

Предвид гореизложеното, връщам за ново обсъждане **Решение № 110, взето с протокол № 6 от 13.04.2017 г.** на Общински съвет Пловдив съобразно дадените указания.

На основание чл. 45, ал. 7 от ЗМСМА е необходимо да преразгледате върнатото решение в 14-дневен срок от получаване на настоящото писмо, като оформите същото в съответствие със законовите изисквания, в противен случай ще бъде оспорено по съдебен ред.

С уважение, /П/

ЗДРАВКО ДИМИТРОВ

Областен управител на област Пловдив