



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Областен управител на област Пловдив

Изм. № АК-01-209#2

27.09.2018 г.

ДО

Г-ЖА САВИНА ПЕТКОВА

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ОБЩИНСКИ

СЪВЕТ ПЛОВДИВ

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

На Ваш № 18X17-46/20.09.2018 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 № 321, взето с протокол № 15 от 13.09.2018 г., в частта му по т. 2.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПЕТКОВА,

На основание чл. 32, ал. 2 от Закона за администрацията, 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 № 321, взето с протокол № 15 от 13.09.2018 г., в частта му по т. 2.** Същото, в посочената част, е незаконосъобразно поради следните съображения:

С **Решение № 321**, на основание чл. 21, ал. 1, т. 23 от ЗМСМА и предвид изложените в предложението с вх. № 18XI-342 от 16.08.2018 г. фактически основания, Общински съвет Пловдив: 1. Делегира на директорите на детски градини (ДГ) в община Пловдив права по управлението на всички разходи за храна, след изтичане на действащите договори за доставки на храни, сключени от кмета на съответния район, съгласно Решение № 131, взето с протокол № 5 от 31.03.2016 год., на Общински съвет

Пловдив; 2. Задължава кмета на Община Пловдив да предвижда средствата по точка 1 в проектобюджетите на Община Пловдив за съответната бюджетна година.

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 Закона за администрацията /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. 2 от горепосоченото решение 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. 2 от решението.

В този мисъл не може да бъде споделено разбирането, че в частта си по т. 2 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. 2, 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 чл. 84 от ЗПФ е предвидено, че кметът на общината разработва проекта за общинския бюджет, проектът се обсъжда от местната общност, като общинският съвет само определя реда, по който се извършва публичното обсъждане, и след това /в определен от закона срок/ кметът на общината внася в общинския съвет окончателния проект на бюджета на общината. Съгласно чл. 94, ал. 2 от ЗПФ, общинският съвет приема бюджета на общината, като тази разпоредба е в пълен синхрон с правомощието на общинския съвет съгласно чл. 52, ал. 1 от ЗМСМА – относно съставянето на самостоятелен бюджет на общината. Промените в бюджета на общината се извършват по същия ред – в този смисъл е чл. 124, ал. 1 от ЗПФ. Въпреки, че общинският съвет е органът, който приема и изменя бюджета на общината, той няма право да задължи кмета на общината да внесе един или друг разход в проекта за този бюджет или в проект за негово изменение. Кметът на общината при съставянето на проект за общински бюджет съгласно чл. 84, ал. 1 от ЗПФ е длъжен да се съобразява със законите, бюджетната прогноза на правителството, указанията на министъра на финансите, задължения по влезли в сила съдебни решения, задължения във връзка с общински дълг, национални и регионални програми и проекти, а също и с други показатели, прогнози и оценки. Т.е. не съществува норма, която да дава право на общинския съвет да изисква от кмета на общината преди предлагането на проект за бюджет на общината да се съобразява с негови решения по бюджетни въпроси. Кметът на общината е длъжен да се съобразява само с вече приетия бюджет на общината. Общинският съвет е излязъл от рамките на своята компетентност, като е задължил кмета на общината за извършване на посочените в т. 2 от решението действия. В този смисъл са Решение № 456 от 30.09.2014 г. на Административен съд – Плевен по адм. дело № 621/2014 г. и Решение № 63 от 20.02.2015 г. на Административен съд – Плевен по адм. дело № 20/2015 г.

В тази връзка, решението в частта си по т. 2, 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.

Констатираните по-горе липса на компетентност, противоречие с материалноправни разпоредби и несъответствие с целта на закона представляват самостоятелни основания за незаконосъобразност на административния акт по аргумент на чл. 146, т. 1, т. 4 и т. 5 от АПК.

Предвид гореизложеното, връщам за ново обсъждане **Решение № 321, взето с протокол № 15 от 13.09.2018 г., в частта му по т. 2**, на Общински съвет Пловдив съобразно дадените указания.

На основание чл. 45, ал. 7 от ЗМСМА е необходимо да преразгледате върнатото, в съответната част, 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