

ОСПОРВАНЕТО НА РЕШЕНИЯТА ПО ЧЛ. 21, АЛ. 1, Т. 6 ОТ ЗАКОНА ЗА МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНА АДМИНИСТРАЦИЯ ЗА ПРИЕМАНЕ И ИЗМЕНЕНИЕ НА ОБЩИНСКИ БЮДЖЕТ И ПРАКТИКАТА НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

Йовка Дражева¹

CONTESTATION OF DECISIONS UNDER ART. 21, PAR.1, ITEM 6 OF THE LOCAL SELF-GOVERNANCE AND LOCAL ADMINISTRATION ACT FOR ADOPTION AND AMENDMENT OF MUNICIPAL BUDGET AND THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT CASE LAW

Yovka Drazheva

Abstract: The article analyses acts of the Municipal Council, specifically – the decision for adoption of the municipal budget. It deliberates on the legal nature of this type of act. It examines in detail contradictions in the case law on the matter and the problem of judicial control over the acts of municipal councils as bodies of local self-governance.

Key words: Municipal Council; government body; acts of Municipal Councils; municipal budgets; general administrative act; statutory administrative acts, contradictory case law; interpretative judgments of the Supreme Administrative Court, Local Self-governance and Local Administration Act.

Същността на органите на местната власт, разпределението на властническите правомощия между тях, между местните и централните органи на власт, механизмите за взаимодействие и контрол, оспорването на актовете им пред съда, са теми за научни дискусии, а проблемите по право-прилагане на законодателството в тази област са причини за многогодишна противоречива съдебна практика. Общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление, а общинският съвет е конституционно установен орган на местно самоуправление с чл. 138 от Конституцията на РБ.

Правомощията на общинските съвети са уредени в чл. 21, ал. 1, т. 1-24 от Закона за местно самоуправление и местна администрация (ЗМСМА). Актовете, които общинският съвет издава, са правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. Декларациите и обръщенията нямат правен характер, защото с тях общинският съвет изразява отношение по определени социал-

ни или политически въпроси. Поради това и не подлежат на оспорване пред съда. Правилниците, наредбите, инструкциите и решенията са от категорията на юридическите актове, с които чрез метода на правно регулиране се осъществява властническо въздействие и настъпват правни последици. Доктрината и съдебната практика приемат единодушно, че административният съд осъществява контрол за законосъобразност по реда на чл. 45 от ЗМСМА само върху юридическите актове на общинските съвети. Те от своя страна се делят на нормативни и ненормативни.

Различието в практиката на ВАС произтича от това дали всички ненормативни актове на общинските съвети следва да се контролират от съда или само тези, които имат характер на административни актове по смисъла на АПК – индивидуални или общи. Трябва ли да се прави разлика в какво качество общинският съвет издава актовете – като управленски орган или като орган, формиращ волята на общината в равнопоставени правоотношения.

¹ Съдия във Върховен административен съд – гр. София.

Проблем е и това, че теорията няма единно становище какъв колективен орган на власт е общинският съвет. Отговорът на този въпрос би помогнал на административния съд да определи вида на актовете, които издава общинският съвет и обхвата на съдебния надзор. Някои от теоретичните приемат, че общинският съвет е орган на представителната власт², а други, че е орган на изпълнителната власт³ и това, че са органи на местното самоуправление не променя тяхното положение в държавното управление. Борис Спасов защитава тезата, че общинските съвети не са и не могат да бъдат орган на изпълнителната власт, макар че осъществяват такива функции: “Функции на изпълнителна власт осъществяват и Народното събрание и президентът на Републиката, дори съдилищата, както и прокуратурата, но това не ги прави органи на изпълнителната власт. Въобще не е правилно държавни и общински органи да се включват в тясната схема на трипартиитното деление на държавната власт. Извън тази схема в България остават президентът на Република България, Конституционният съд и общинските (районните) съвети”⁴.

Конституцията на Република България в чл. 8 определя, че държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна. В чл. 138 от Конституцията на РБ и чл. 18 от Закона за местно самоуправление и местната администрация общинският съвет е определен като орган на местното самоуправление в общината и не е посочено видовата му принадлежност като орган на власт. Кметът на общината е орган на изпълнителна власт в общината, съгласно изричната разпоредба на чл. 139, ал. 1 от Конституцията и чл. 19, ал. 3, т. 2 от Закона за администрацията (ЗА), но общинският съвет не е сред изчерпателно изброените териториални органи на изпълнителната власт в чл. 19 от ЗА. В две свои решения по адм. д. № 8614/2001 г. и адм. д. № 10351/2007 г., на III отд. Върховният административен съд приема, че общинският съвет представлява колективен орган на държавна власт и е част от държавния апарат в сферата на изпълнително-разпоредителната дейност, като приеманите от него

решения имат характеристика на административни актове – нормативни, общи и индивидуални, а като такива подлежат на съдебен контрол.

Видът на актовете има значение за реда на защита срещу тях. Определянето на всички или на част от правните актове, издавани от общинския съвет като административни има отношение и към отговорността на общината за вреди причинени на граждани и юридически лица по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ). Съгласно чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ и чл. 203, ал. 1 от Административно-процесуалния кодекс (АПК) общината носи отговорност за вреди от незаконосъобразни актове на нейните административни органи и длъжностни лица. Изложеното сочи, че проблемът е многопластов и е с важно практическо значение.

Съгласно чл. 120, ал. 1 от Конституцията на РБ съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи. В теорията на административното право се използва понятието „съдебен надзор” като „властническа контролна функция на определени от закона органи (съдилища, административни юрисдикции)”⁵. В чл. 120 от Конституцията и чл. 45 от Закона за местно самоуправление и местна администрация (ЗМСМА) обаче законодателят ползва вместо него „контрол”, което ще бъде употребявано и в настоящото изложение.

Актовете на общинския съвет, съгласно чл. 45, ал. 3 от ЗМСМА, могат да се оспорват пред съответния административен съд. Активно легитимирани да ги оспорят са областният управител по реда на чл. 45, ал. 4 от ЗМСМА и кметът на общината по реда на чл. 45, ал. 5 от ЗМСМА. Противоречието в съдебна практика е относно обема на съдебния контрол, който осъществяват административните съдилища.

Разпоредбата на чл. 45, ал. 3 от ЗМСМА предвижда контрол върху „актовете” на общинските съвети, т.е. върху всички актове. От друга страна, в чл. 45, ал. 4, изр. 3 и чл. 45, ал. 5 изр. 1 от ЗМСМА законодателят изрично борави с понятията “индивидуални, общи и подзаконовни норма-

² Стефанова, М. Местната власт в България. С., Хейзъл, 1997, с. 38; Цанков, В. Местното самоуправление на Република България. И. “М-8-М”, 1999, с. 87.

³ Сивков, Ц. Общината – публичноправни аспекти; Найденов, Б. Съдебен контрол на административните актове на органите на местно самоуправление и местна администрация. – Административно правосъдие, 2004, № 3, с. 54.

⁴ Спасов, Борис. Въпроси на изпълнителната власт. С., Сиела, 1998, с. 89–90.

⁵ Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право. С., Сиби, 1999, с. 265.

тивни актове” във връзка със спиране изпълнението и съответно на действието им. Именно тези две разпоредби пораждаат въпроса кои актове на общинския съвет подлежат на оспорване пред административния съд – всички нормативни и ненормативни правни актове или само онези, които отговарят на определенията за индивидуален, общ и подзаконов нормативен акт по смисъла на чл. 21, чл. 65 и чл. 75 от АПК.

Съдържанието на чл. 21, ал. 1 и ал. 2 от ЗМСМА показва, че по-голямата част от актовете на общинските съвети са едностранно властническо волеизявление, издадени въз основа и в изпълнение на закона. Като резултат предизвикват промени в правната сфера на общината и други юридически и физически лица. Правните последици от тези актове са и в публичноправната и частноправната сфери.

I. Липсата на еднозначен отговор в теорията на административното право за характера на общинския съвет като орган на власт, променящото се законодателство относно неговите правомощия като орган на местно самоуправление и редът за осъществяване на контрол, имат за последица дългогодишно противоречиво прилагане на чл. 45 от ЗМСМА от съдилищата. Една част от съдебните състави на ВАС застъпиха становището, че подлежат на съдебен контрол само административните актове, отговарящи на определенията за индивидуален, общ и нормативен административен акт по чл. 21, чл. 65 и чл. 75 от АПК⁶. Решенията на общинския съвет по чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество, както и определянето на конкретните правомощия на кмета на общината, представлява основен самостоятелен способ за управление и разпореждане с общинска собственост и проява на оперативна самостоятелност на съответните общински съвети. Тези решения на общинските съвети за извършване на разпоредителни действия с общинска собственост са актове, с които се упражняват правата на собственика на общинската собственост, а субект на управление на тази собственост е единствено общинският съвет. Налице е гражданскоправно волеизявление насочено към сключ-

ването на определена гражданскоправна сделка (продажба). Затова тези решения не са индивидуален административен акт и не подлежат на съдебен контрол⁷.

Друга част от съставите приеха, че на съдебен контрол по чл. 45 от ЗМСМА подлежат всички актове на общинските съвети, стига те да са взети в рамките на предоставените по чл. 21, ал. 1 от ЗМСМА правомощия⁸.

В определение № 3875/2.04.2008 г. по адм. д. № 12222/2007 г., ВАС, IV отд. е изложен интересен аргумент в подкрепа на разбирането, че областният управител (респ. и кмета на общината) може да оспори пред административния съд всички актове, като е направено историческо тълкуване на чл. 45, ал. 4 от ЗМСМА: „В проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление и местната администрация (№ 654-01-55 от 20.04.2006 г., 40-ото НС), разпоредбата на § 25 за изменение на чл. 45, ал. 4 от ЗМСМА има следната редакция: „Областният управител упражнява контрол за законосъобразност на *административните* актове на общинските съвети, освен ако в закон е предвидено друго... “. След обсъжданията от редакцията на текста е отпаднало определянето на подлежащите на оспорване актове като „административни“. При това положение следва изводът, че волята на законодателя е била контролът по реда на чл. 32, ал. 2 от ЗА във връзка с чл. 45, ал. 4 от ЗМСМА да се осъществява по отношение на всички актове на общинските съвети без да въвежда изискване тези актове да са непременно административни”.

Съдебният състав приема, че се касае до специално съдебно-административно производство, което се отклонява от общите правила на АПК относно предмета на оспорване.

Заради изложената по-горе противоречива съдебна практика се стигна до издаването на Тълкувателно решение № 5 от 10.12.2008 г. на ВАС по т. д. № 20/2007 г. Предвид формулировката на искането за тълкувателно решение, Върховният административен съд не даде изчерпателен отговор на всички въпроси в съдебната практика относно съдебния контрол за законо-

⁶ Р. №1548/13.02.2007 г. по адм. д. №11361/2006 г., ВАС, II отд., съдебни актове по адм. д. № по адм. д. № 7746/2007 г., ВАС, III отд., адм. д. № 1277/2008 г., ВАС, III отд., адм. д. № 5128/2008 г., ВАС, III отд. и др.

⁷ Определение № 4323 от 11.04.2008 г. на ВАС по адм. д. № 4317/2008 г., III о., Определение № 6185 от 1.07.2005 г. на ВАС по адм. д. № 5313/2005 г., III о., и др.

⁸ Опр. № 10417 по адм. д. № 8850/2006 г., ВАС, III отд., Опр. № 5959/2008 г. по адм. д. № 5512/2008 г., ВАС, III отд., Опр. № 9204/2006 г. по адм. д. № 7161/2006 г., ВАС, III отд. и др.

съобразност върху решенията на общинските съвети. Главният прокурор постави пред Общото събрание на върховните съдии на Върховния административен съд въпроса: „Има ли ограничение в обхвата на осъществявания от областния управител контрол за законосъобразност върху решенията на общинските съвети, упражняван чрез оспорването им пред съответния административен съд на основание чл. 45, ал. 4 от ЗМСМА вр. с чл. 32, ал. 2 от Закона за администрацията или на оспорване подлежат всички актове на общинските съвети, включително решенията по чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА, касаещи придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество.“

Решенията по чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА касаят придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество и определяне конкретните правомощия на кмета на общината и кметовете на райони и кметства. Тези решения имат правни последици върху гражданско-правните отношения, в които общината влиза като юридическо лице, притежаващо право на собственост, съгласно чл. 140 от Конституцията на Република България и чл. 14 от ЗМСМА.

Отдаването под наем с/без търг или конкурс, придобиване на право на собственост или на ограничени вещни права от общината, продажба или учредяване на ограничено вещно право и др. се извършват от кмета на общината със сключване на договор – чл. 14, ал. 2 от ЗОС, чл. 34, ал. 2 от ЗОС, чл. 35, ал. 2, чл. 36, ал. 3 от ЗОС и др. Преди общината да встъпи в граждански правоотношения е необходимо вземане на решение на общинския съвет като орган на местно самоуправление по чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА. И в теорията, и в съдебната практика в тези случаи се сочи за наличието на сложен фактически състав – административен акт (решение на об-

щинския съвет, заповед на кмета на общината за определяне на наемателя или купувача) и сделка⁹. В правната доктрина се говори за административен договор, чието съдържание се предопределя от административен акт. Такива са случаите например на предоставяне под наем или разпореждане с имоти и вещи общинска собственост чрез публичен търг или публично оповестен конкурс при условия и ред, предварително определени от общинския съвет с наредба по чл. 8, ал. 4 от ЗОС¹⁰. Съвременното административно право определя като вид форма на административна дейност договорно-правната форма¹¹. Още акад. П. Стайнов посочва като форма на административна дейност сключване на „частностопански актове, договори и покупки на държавата“¹², което се възприема и като „частноправна форма на административна дейност“, „частноправно средство за реализиране на публични политики“¹³.

Общото събрание на съдиите при Върховния административен съд издаде Тълкувателно решение №5 от 10.12.2008 г.¹⁴, според което областният управител може да упражнява контрол за законосъобразност върху всички решения на общинските съвети чрез оспорването им пред съответния административен съд по реда на чл. 45, ал. 4 от ЗМСМА вр. с чл. 32, ал. 2 от ЗА, включително и тези, издадени по чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА. Обстоятелството, че областният управител е орган на изпълнителната власт и има обща компетентност на територията на съответната област не ограничава неговите правомощия за сезиране на административния съд за осъществяване на контрол за законосъобразност.

Тълкувателното решение съответства на чл. 8 от Европейската харта за местно самоуправление (ЕХМС), (Страсбург, 15.10.1985 г.), ратифицирана със закон, приет от 37-то Народно събрание

⁹ Виж **Таджер, В.** Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял II. Наука и изкуство, 1973, с. 178, Смесени гражданско-правни фактически състави. **Лекции** за следдипломна квалификация на юристи. СУ „Климент Охридски“. Т. 8, С., 1972, с. 95–146; **Павлова, М.** Гражданско право. Обща част. С., Софи-Р, 2002, с. 428.

¹⁰ Вж **Лазаров, К.** Административно право. Феня, 2009, с. 16, **Къндева, Е.** Държавни договаряния и държавни поръчки в контекста на правото на европейската общност. Сб. Сближаване на българското законодателство с правото на Европейската общност. Т. I, 1998, с. 122; **Голева, П.** Договорът в административното право. – Административно правосъдие, 2005, № 2, с. 11–19; **Хрусанов, Д.** Административният договор в административното право на Република Германия. – Съвременно право, 2002, № 48, с. 64; Административно право на РБ; **Дерменджиев, Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право. Обща част, четвърто издание. С., 2001, с. 164.

¹¹ **Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право. С., Сиби 1999, с. 34; **Лазаров, К.** Административно право. Феня, 2009, с. 16.

¹² **Стайнов, П.** Административно правосъдие. С., Изд. на БАН, 1993, с. 91.

¹³ **Кирчев, А.** Административно правосъдие. 2011, № 4, с. 7.

¹⁴ Т. д. № 20/2007 г. на ВАС

на 17.03.1995 г. – ДВ бр.28 от 28.03.1995 г., допускащ административен контрол над дейността на органите на местно самоуправление. Изискването е този контрол да се осъществява по начините и в случаите, предвидени в Конституцията или в закон. Административният контрол над дейността на органите на местно самоуправление трябва като правило да цели единствено да гарантира законността и спазване на конституционните принципи. Този контрол може включва контрол за целесъобразност, упражняван от висшестоящите органи по отношение на задачите, чието изпълнение е делегирано на органите на местно самоуправление. В чл. 8, ал. 3 от ЕХМС е посочено, че административният контрол над органите на местно самоуправление трябва да се упражнява при спазване съотношението между обхвата на намесата на контролиращия орган и значението на интересите, които се стреми да защити. По силата на чл. 45, ал. 4 от ЗМСМА контролът за законосъобразност, осъществяван от областния управител, се изразява във възможността да оспори акт на общинския съвет относно неговата законосъобразност пред съда.

Общото събрание на съдиите на ВАС гласува тълкувателното решение след промените в Закона за общинската собственост¹⁵, с които в чл. 8, ал.11 от ЗОС бе уредено изрично, че актовете на общинския съвет и на кмета за придобиване, управление и разпореждане с имоти и вещи – общинска собственост, подлежат на съдебен контрол по реда на чл. 45 от Закона за местното самоуправление и местната администрация. С това изменение законодателят постави край на противоречивата практика във връзка с допустимостта на съдебното производство по чл. 45 от ЗМСМА за контрол върху решенията по чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА. Независимо дали решението по чл. 21, т. 8 от ЗМСМА може се определи като гражданско-правно волеизявление, формирано в нормативно определена процедура или „частноправна форма на административна дейност“, изричната разпоредба на чл. 8, ал. 11 от ЗОС предвиди съдебен контрол по реда на чл. 45 от ЗМСМА.

Общото събрание на ВАС не взе отношение по проблема дали решението за придобиване, управление и разпореждане с имоти и вещи – общинска собственост представлява гражданско-правно волеизявление или административен акт, въз основа на който общината встъпва в граждански правоотношения. Но разпоредбата на чл. 45, ал. 3 от ЗМСМА беше изтълкувана в посока за съдебен контрол върху „**всички решения**“ на общинските съвети, като част от актовете на общинските съвети.

Изводите, които следват от тълкувателното решение на ВАС са в няколко насоки :

1. На съдебен контрол пред съда подлежат актове, които са от категорията на юридическите (правилници, наредби, инструкции и решения), предвид чл. 45, ал. 4 от ЗМСМА, чл. 32, ал.2 от Закона за администрацията и чл.144 от Конституцията на РБ. След като областният управител упражнява контрол само за законосъобразност, то извън предмета на съдебния контрол, иницииран от областния управител остават неюридическите актове¹⁶. Съдебната практика беше провокирана с жалби срещу решения на общински съвети, с които бяха приети декларации за признаване и осъждане на геноцид спрямо арменския народ, извършен в периода от 1915–1923 г., определяне на ден за възпоменание на жертвите, а кметовете на общините бяха задължавани да организират ежегодното му отбелязване.

За да е допустим съдебният контрол върху решенията на общинските съвети, не е достатъчно приетият от общинския съвет акт да е „решение“, необходимо е по съдържание да има правен характер.

2. Административният съд може да контролира законосъобразността на „всички“ актове на общинските съвети – нормативни и ненормативни. Аргументите са в чл. 32, ал. 2 от Закона за администрацията и в чл. 45, ал. 3 от ЗМСМА, в които е употребено родовото понятие „актове“, без да се прави разграничение на база предметно съдържание. В чл. 45, ал. 4 от ЗМСМА законодателят изрично посочва, че оспорването спира изпълнението на индивидуалните и общите норма-

¹⁵ ЗИДЗОС обн. ДВ, бр. 54 от 13.06. от 2008 г. Новата ал.11 на изменения чл. 8 е със следното съдържание: „Актовете на общинския съвет и на кмета за придобиване, управление и разпореждане с имоти и вещи – общинска собственост, подлежат на контрол и могат да бъдат оспорвани по реда на чл. 45 от Закона за местното самоуправление и местната администрация.“

¹⁶ Определение № 3026 от 18.03.2008 г. на ВАС по адм. д. № 1286/2008 г., III отд., Определение № 1610 от 12.02.2008 г. на ВАС по адм. д. № 1284/2008 г., III о, Определение № 9646 от 24.09.2008 г. на ВАС по адм. д. № 8753/2008 г., I отд.

тивни актове и действието на подзаконовите нормативни актове. По аргумент за противното, това оспорване не спира действието на други актове, с които е била формирана волята на общинския съвет при упражняване на правомощията му и които са били оспорени за тяхната законосъобразност по реда на чл. 45 от ЗМСМА¹⁷. Тези мотиви сочат за разбирането на Върховния административен съд, че **не всички** решения, приети от общинските съвети, имат характеристиката на административни актове, но законодателят е предвидил ред за съдебен контрол върху **всички**, независимо от тяхната природа и последици.

На пръв поглед, като че ли стана ясно, че всички актове на общинските съвети подлежат на съдебен контрол без значение на вида им и дали последиците от тях настъпват в публичното или частното право. Върховният административен съд обаче и след това продължи да търси отговор на въпроса кои точно актове е имал предвид законодателя в чл. 45, ал. 3 от ЗМСМА. Вероятната причина е в сравнително семплите мотиви към т.р. №5/2008 г. на ОС на ВАС. На практика, с последващи съдебни актове Върховният административен съд се отклони от взетото тълкувателно решение за допустимост на съдебен контрол върху „всички решения” на общинския съвет като започна да прави разграничение на плоскост в какво качество общинският съвет взема съответното решение, правоотношенията, в които общината влиза след издаването и правните последици, които настъпват.

Върховният административен съд създаде трайна практика по въпроса, че е недопустим съдебен контрол върху решения, с които общинският съвет упражнява правата на собственик на капитала в търговско дружество по чл. 21, ал. 1, т. 9 от ЗМСМА при учредяване, преобразуване на търговско дружество с общинска собственост, избор на органи на управление на търговското дру-

жество, определяне на възнаграждение или освобождаването им от отговорност. Аргументът е, че тези решения не са индивидуални административни актове, приети са от общинския съвет не в качеството на орган на местно самоуправление орган, а имат характер на волеизявление на едноличен собственик на капитала на търговско дружество по чл. 137, ал. 1, т. 5 от ТЗ с общинско имущество¹⁸.

Съдът приема трайно, че решенията за апортиране в търговско дружество на имоти общинска собственост са действия по разпореждане с общинско имущество с основание чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА и съдебният контрол е допустим по изричната разпоредба на чл. 8, ал. 11 от ЗОС¹⁹.

Въпреки своите колебания, Върховният административен съд допусна до съдебен контрол решенията на общинските съвети, с които се променя предназначението на общински имот и вида на собствеността от публична в частна общинска собственост и обратно. Съдът приема, че промяната на вида на собствеността следва да се извършва при наличието на определени законови основания като гаранция, че правомощието на общинския съвет е упражнено съобразно конституционно защитения интерес на общината. Видът на административния акт е без значение за допустимостта на съдебното производство по реда на чл. 45 от ЗМСМА, защото на съдебен контрол подлежат всички актове на общинския съвет, които по съдържание представляват властническо волеизявление и са взети в качеството му на орган на власт²⁰.

II. На фона на т.р. № 5/2008 г. на ОС на ВАС за съдебен контрол върху всички решения на общинските съвети е непонятно как за по-малко от една година съдебни състави на ВАС издадоха съдебни актове, с които промениха съдебната практика като приеха, че е недопустим контрол върху решенията на общинските съвети

¹⁷ Тълкувателно решение № 5 от 10.12.2008 г. на ВАС по т. д. № 20 на ОС на ВАС

¹⁸ Определение № 7551 от 23.06.2008 г. на ВАС по адм. д. № 7861/2008 г., III о., Определение № 1438 от 3.02.2009 г. на ВАС по адм. д. № 493/2009 г., V о., Определение № 8636 от 29.06.2009 г. на ВАС по адм. д. № 8422/2009 г., III о., Решение № 9331 от 9.07.2009 г. на ВАС по адм. д. № 3435/2009 г., V о., Определение № 12255 от 20.10.2010 г. на ВАС по адм. д. № 12995/2010 г., I отд., Определение № 5963 от 25.04.2012 г. на ВАС по адм. д. № 3971/2012 г., VI о., Определение № 13223 от 23.10.2012 г. на ВАС по адм. д. № 11923/2012 г., I о., Определение № 14691 от 22.11.2012 г. на ВАС по адм. д. № 13087/2012 г., VIII о.,).

¹⁹ Определение № 7455 от 19.06.2008 г. на ВАС по адм. д. № 2478/2008 г., III о., Определение № 14493 от 1.12.2009 г. на ВАС по адм. д. № 13716/2009 г., III о.,

²⁰ Определение № 9204 от 26.09.2006 г. на ВАС по адм. д. № 7262/2006 г., III о., Определение № 10417 от 24.10.2006 г. на ВАС по адм. д. № 8850/2006 г., III о., Определение № 9880 от 6.07.2012 г. на ВАС по адм. д. № 8409/2012 г., III о., Решение № 8278 от 21.06.2010 г. на ВАС по адм. д. № 15460/2009 г., III о., Определение № 5959 от 22.05.2008 г. на ВАС по адм. д. № 5512/2008 г., III.

по чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА, с които се приема и изменя общинския бюджет. На 11.11.2011 г. Главният прокурор на РБ внася искане до Общото събрание на колегиите във ВАС за издаване на тълкувателно решение относно допустимостта на съдебен контрол върху решенията на общинските съвети по чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА. По това искане е образувано тълкувателно дело № 4/2011 г. по описа на Върховния административен съд.

В съдебните актове са оформени две групи становища. Според едното съдебният контрол е допустим²¹. В тези съдебни актове съдебните състави посочват, че законът не изключва решенията по чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА от съдебен контрол, общинският бюджет е самостоятелна финансова сметка за приходи и разходи на общината и се приема с решение, бюджетът представлява финансов акт и изискванията за законосъобразност, свързани с процедурни правила и императивни изисквания за съдържанието му могат и следва да бъдат контролирани в производство по оспорване на това решение. В подкрепа на това виждане са цитирани к.р. № 7/16.06.2005 г. на КС на РБ и от т.р. № 5/10.12.2008 г. на ОС на ВАС.

Второто становище е за недопустимост на съдебния контрол. Съдебните състави, които го поддържат, развиват съображения, че решенията по чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА не са административни актове, контролът върху тях се осъществява по специален ред от местната общност и Сметната палата, предвид чл. 5, чл. 15, ал. 1, чл. 30, ал. 3, чл. 35, ал. 7 от Закона за общинските бюджети (ЗОБ). Редът за контрол от местната общност е определен от общинските съвети с наредба. Специалният Закон за общинските бюджети не предвижда изрично съдебно обжалване на тези решения. Този извод се налага и от „характера на тези актове, касаещи местното самоуправление“²².

Общинският съвет, като орган на местно самоуправление и на основание чл. 141, ал. 1 от Конституцията на РБ и чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА е натоварен с правомощието да приема

и изменя общинския бюджет. Компетентността да приема редовния и допълнителния бюджет е изключителна, каквато компетентност има Народното събрание по чл. 84, т. 2 от КРБ да приема и изменя държавния бюджет. Освен това в правомощията на общинския съвет е да осъществява контрол и да приема отчета за изпълнението на бюджета. Законодателят не посочва с какъв акт трябва да се приема или изменя бюджета, за разлика от хипотезите на чл. 21, ал. 1, т. 8-11 от ЗМСМА, където изрично разписва, че общинският съвет се произнася с решение. На практика това става с решение.

Общинският бюджет се разглежда от различни аспекти – икономически, социален и правен, а като „организационно цяло той е съставна част на бюджетната система и като такъв се характеризира с белези, които са характерни за държавния бюджет с определени особености“²³.

Бюджетният процес като етапи, процедури и изисквания е уреден с чл. 1, ал. 1 от Закона за устройство на държавния бюджет (ЗУДБ) и обхваща съставянето, приемането, изпълнението и отчитането. В етапа на изпълнение са регламентирани ред, процедури и условия за изменение на бюджета. В чл. 1, ал. 1 от Закона за общинските бюджети (ЗОБ) бюджетният процес на общините съдържа същите етапи. От своя страна, общинските бюджети са включени като елемент в консолидираната фискална програма по определението на пар. 1, т. 14 от ДР на ЗУДБ, придружаваща проекта за държавния бюджет – чл. 20, ал. 4 от ЗУДБ. Съгласно чл. 1, ал. 2 от ЗОБ общинските бюджети и извънбюджетните средства се управляват от органите на местното самоуправление и местната администрация в съответствие с разпоредбите на закона. Законодателят с чл. 9а от ЗОБ е делегирал правомощие на общинския съвет да приеме наредба за условията и реда за съставяне, изпълнение и отчитане на общинския бюджет.

Съгласно чл. 3, ал. 2 от ЗОБ, общинският бюджет представлява самостоятелна финансова сметка за приходите и разходите на общината за

²¹ Решения по адм. д. 4272/2011 г., адм. д. № 1212/2011, 3418/2011 г., адм. д. № 1251/2011 г., адм. д. № 15825/2009 г., адм. д. № 15091/2009 г., адм. д. № 9775/2007 г. всичките по описа на III отд. и определения по адм. д. № 15799/2010 г., I отд., адм. д. № 11441/2010 г., I отд., адм. д. № 984/2011 г. на IV отд., адм. д. № 7020/2011 г. на ВАС, IV отд., Опр. № 13766/26.10.2011 г. по адм. д. № 10970/2011 г. на ВАС, III отд.

²² Опр. 6493/2010 г. по адм. д. № 4103/2010 г., IV отд. ВАС, Опр. № 10864/2010 г. по адм. д. № 11023/2010 г. на IV отд., Опр. № 4848/2011 г. по адм. д. № 16031/2010 г. на III отд., Опр. № 5913/28.04.2011 г. по адм. д. № 5221/2011 г., III отд. и др.

²³ Кучев, Страшимир. Финансово право. С., И.ЛиСтра, 2004, с. 197.

една бюджетна година, включва собствени приходи, регламентирани в чл. 6, ал. 1, т. 1 от ЗОБ и финансово подпомагане от държавата по чл. 42 от Закона за устройство на държавния бюджет (ЗУДБ) чрез общи и целеви субсидии, субвенции, преотстъпване на държавни приходи и чрез отпускане на безлихвени заеми по чл. 43, ал. 1 от ЗУДБ. Размерът на средствата, с които държавата подпомага общините, формата на предоставянето им и редът за преотстъпване на държавни приходи се определя със Закона за държавния бюджет на РБ за съответната година (ЗДБ) – чл. 42, ал. 4 от ЗУДБ. В ЗДБ за съответната година се съдържат разпоредби по отношение на планирането и разходването на предоставяните от държавния бюджет средства, размерите на бюджетните взаимоотношения между централния бюджет и бюджетите на общините, стойностни и натурални показатели на общините за делегираните от държавата дейности, задължения за общинските съвети при разработване и приемане на общинските съвети, средствата за финансиране на делегираните от държавата дейности да се определят по функции, групи, дейности и параграфи, съгласно Единната бюджетна класификация в размери не по-малки от приетите и др.²⁴ Такива разпоредби, касаещи общинските бюджети има и в постановления на Министерския съвет за изпълнение на държавния бюджет на РБ за съответната година²⁵.

Приемането на бюджета по чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА се извършва от общинския съвет в рамките на предоставено правомощие по прилагане на нормативен акт от по-висока степен, има значение за обществените отношения на територията на общината за съответната година. Съставянето и внасянето на проекта за общински бюджет, съгласно чл. 11, ал. 2–8 от ЗОБ, се организира от кмета на общината при спазване на законови и подзаконови изисквания и срокове, залегнали в наредбата на съответната община. Само кметът на общината има бюджетна инициатива, разрешение аналогично с бюджетната инициатива на Министерския съвет относно държавния бюджет.

Промените в общинския бюджет се извършват по реда на приемането му, при спазване на изискванията на чл. 11, ал. 9 от ЗОБ в съответствие с Правилника за организацията и дейността на общинския съвет и общинската администрация. Промени в размера на бюджетните взаимоотношения на общините с централния бюджет през бюджетната година се извършват при условия и по ред, определени със Закона за държавния бюджет на Република България за съответната година – чл. 18, ал. 2 от ЗОБ.

Изложеното налага извода, че общинският бюджет има своята специфичност и важно предназначение за дейността на общинските органи и за населението в общината. Етапите по съставяне и приемане на общинския бюджет завършват с издаването на решение по чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА, с което се одобрява проектът за бюджет. Предметното съдържание на решението е самият одобрен бюджет като план-сметка. За съдебната практика са важни вида и съдържанието му като акт на орган на местно самоуправление.

Поддържам становището, че решението за приемане и изменение на годишния общински бюджет има характер на публичноправен акт. По определението на чл. 3, ал. 2 от ЗОБ общинският бюджет е самостоятелна финансова сметка за приходи и разходи на общината за една бюджетна година, а съгласно пар. 1, т. 8 от ПЗР на ЗУДБ „бюджетната сметка” е финансово-правна форма, чрез която се регламентират разходите, които дадена бюджетна единица може да извърши за съответната бюджетна година. Следователно решението, с което се приема финансовата сметка за приходи и разходи на общината за бюджетната година, представлява правен акт на общинския съвет като орган на местно самоуправление, в рамките на предоставено властническо правомощие по чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА. Представлява подзаконов административен акт за изпълнение на нормативни актове от по-висок ранг ЗОБ, ЗДБ за съответната година, ЗУДБ, наредбата по чл. 9а от ЗОБ. Издава се в писмена форма и при строго регламентирана процедура, която трябва

²⁴ Виж чл. 10–14 от Закона за държавния бюджет на република България за 2013 г.

²⁵ Като пример могат да се посочат разпоредбите на чл. 32, чл. 36 и чл. 37 от ПМС № 367 от 29.12.2011 г. относно средствата за социално-битово и културно обслужване на персонала, резерва за предотвратяване, овладяване и преодоляване на последиците от бедствия, за разходването на неусвоени и налични по сметки на общините отпуснати средства по чл. 36, ал. 1 и ал. 7, извършване на компенсирани промени на бюджетни взаимоотношения на общините с централния бюджет в резултат на реструктуриране на делегираните от държавата дейности по функциите образование, здравеопазване, социално осигуряване, подпомагане и грижи, почивно дело, култура и религиозни дейности в рамките на предвидените за годината бюджетни средства и др.

да се спазва. Предназначен е да регулира правно регламентирана финансова дейност в общината. Като правен акт опосредява прилагането на законодателството по приходи и разходи за съответната година, създава права на разпоредителите с бюджетни средства относно утвърдените разходи. Този акт на общинския съвет има предметно съдържание финансовата сметка за приходи и разходи на общината за една бюджетна година и с него се регулират общественоеикономически отношения по приходи и разходи²⁶. Затова решението представлява управленски акт от категорията на административните актове. Общинският съвет е длъжен да го издаде с определено от закона съдържание и да е приет по ред, определен от ЗМСМА, ЗОБ и наредбата по чл. 9а от ЗОБ.

В правната литература няма съмнение, че решението, с което се приема общинският бюджет представлява административен акт. Различията са относно вида му. Една част от теоретичите считат, че е общ ненормативен административен акт²⁷. Този извод се прави от анализа на предметното съдържание на акта, а не от неговата форма, тъй като с решение се приемат и други правни актове. Във „Финансово право“ (И.ЛиСтра, 2004 г., с. 211) Страшимир Кучев го определя като „стабилен финансово-административен акт, който може да бъде променян само при условията, визирани в ЗОБ“. Борис Спасов посочва, че решенията на общинския съвет, с които се приема „градоустройственият план и общинският бюджет имат нормативен характер“²⁸.

Приетият с решение на общинския съвет общински бюджет е правен акт и като такъв може да бъде оспорен пред административния съд на основание чл. 45, ал. 3 от ЗМСМА. Логическото, семантично и систематично тълкуване на чл. 45, ал. 3 от ЗМСМА налага единственият правен извод за допустимост на съдебен контрол за законосъобразност върху всички „актове“ на общин-

ския съвет като родово понятие, сред които е решението по чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА. За допустимостта на съдебния контрол е достатъчно, че решенията за приемане и изменение на общинския бюджет са управленски, административни актове на натоварен със съответните правомощия орган на местно самоуправление в общината. Могат да бъдат оспорени по реда на чл. 45, ал. 3-5 от ЗМСМА и контролирани за законосъобразност от административния съд относно спазване на процедурата по приемане и съответствие с императивни закони и подзаконови разпоредби. Поради това е неправилно становището развито в някои съдебни актове, че решението по чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА няма характер на властническо волеизявление²⁹ и не е административен акт – индивидуален, общ или нормативен“.

Проверката на законосъобразност от страна на административния съд обхваща спазването на процедурата по съставяне и приемане на общинския бюджет (бюджетна инициатива, изготвяне на проекта и т.н.), и съответствие на общинския бюджет с императивни закони норми, законоустановеност на приходите и разходите. Устройствовите принципи на общинския бюджет са освен законност и целесъобразност относно степенуването на разходите по значимост и необходимост³⁰, което не подлежи на контрол. Но съдът следва да контролира дали са нарушени императивни разпоредби под предлог, че е поцелесъобразно разходване на парични средства в една или друга посока³¹.

Като финансов план общинския бюджет съдържа предвижданията за съответната година, свързани с набирането и разходването на парични средства за нуждите на общината. Невключването на бюджетни средства за органи и мероприятия, предвидени със закон е „управленски акт с отрицателно значение“, с който се нарушават „субективни публични права на финансиране на дей-

²⁶ Съдебната практика дори прави разграничение между решението, с което се приема общинският бюджет и самият бюджет като друг вид административен акт. С Определение № 6493 от 17.05.2010 г. на ВАС по адм. д. № 4103/2010 г., IV о., се приема, че решението има характер на индивидуален административен акт, а бюджетът на общ или нормативен.

²⁷ **А. Ангелов, М. Костов.** Финансов план и финансово правна норма. С., 1971, с. 54–55; Конституционни основи на бюджетното право. С., 1976, с. 85–86, **Стоянов, И.** Административно правосъдие, 2011, № 1; **Цанков, В.** Местно управление на Република България. И. “М-8-М” 1999, с. 164–165.

²⁸ **Спасов, Б.** Конституционно право на РБ. И.Юриспрес, 2001, с. 109.

²⁹ Опр. №11156 от 29.09.2010 г. по адм. д. № 10043/2010, I отд. на ВАС, Опр. №5913 от 28.04.2011 г. по адм. д. № 5221/2011 г., III отд. на ВАС.

³⁰ **Кучев, Страшимир.** Финансово право. И.ЛиСтра, 2004, с. 201.

³¹ Пак там.

ност на органи или колективни публични права на финансиране на мероприятия за гражданите”, поради което може да бъде обявен за незаконосъобразен, след като „блокира дейността на органи или не осъществява обществено значими мероприятия на общината”. Формирането на бюджета във вреда на общината като юридическо лице поражда право за оспорването му по реда на чл. 45 от ЗМСМА³².

И в съдебната практика няма единно разбиране за вида на административния акт, с който се приема и изменя бюджетът. В писмените становища по т. д. № 4/2011 г. по описа на ВАС, представени от министъра на правосъдието и Върховната административна прокуратура, е застъпено становището, че решението по чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА представлява нормативен административен акт. Част от съдебните състави на Върховния административен съд приемат, че решението, с което се приема общинският бюджет има характер на нормативен административен акт³³. В други съдебните актове се застъпва становище, че е общ административен акт³⁴.

С тълкувателно решение № 17 от 3.10.1995 г. по к. д. № 13/1995 г. на Конституционния съд на РБ е тълкуван чл. 149, ал. 1, т. 2 от КРБ и е посочено, че ежегодните бюджетни закони са закони само във формален смисъл, защото под наименованието “закон” са гласувани от Народното събрание, но по съдържание и по характеристика представляват управленски ненормативни административни актове заради съдържащите разпоредби относно финансовия план на държавата с неговите приходна и разходна част, с които разпоредби се управляват средствата от общодържавния паричен фонд. Меродавно е предметното съдържание. Затова и Конституционният съд ги определя като управленски (административни) актове, “други актове” по смисъла на чл. 149, ал. 1, т. 2 от КРБ. В мотивите към Р. № 17/1996 г. Конституционният съд посочва, че разпоредбата на чл. 3 от ЗДБ е „норма”, в Р. № 15 от 1997 г. на КС на РБ говори за „норма с еднакво по същество нормативно съдържание”, а в Р. № 22 от 1996 г. е посочено, че ЗДБ не съдържа правни норми. В Р. № 6/2001 г. на

КС е отчетена различността на ЗДБ, защото „не е като всички други закони”. В решение № 2 от 12.05.2009 г. по к. д. № 1/2009 г. Конституционният съд прави исторически анализ на практиката на съда и посочва, че в „различните свои решения по повод различни атакувани разпоредби КС е отчитал различността на ЗДБ, който съдържа нееднородни по своята природа разпоредби, вървейки постепенно, но постоянно към изясняване на неговата специфика... За точното определяне на спецификата на ЗДБ, който не е закон в материален смисъл, е необходимо и достатъчно той да бъде определен като формален закон”.

Разбирането, че законите за държавния бюджет са само по форма закони, защото не съдържат типични правила за поведение, т.е. не съдържат правни норми в същинския смисъл на това понятие, е застъпено и от Ст. Стойчев „Конституционно право”, изд. Сиела, 2002 г., с. 452.

Във финансово-правната литература преобладаващото становище е, че държавният бюджет, гласуван със закон от Народното събрание е общ (генерален) акт, защото с еднократното му изпълнение се изчерпва неговото конкретно съдържание, представлява стабилен финансово-административен акт, който регулира обществени отношения по приходите на общинския бюджет и разходи за текуща финансова година³⁵. Законодателната практика признава съдържащите се в Закона за държавния бюджет правни норми, които по изключение се включват в съдържанието на годишния бюджетен план³⁶.

Съображенията за вида на акта, с който се приема държавният бюджет принципно могат да бъдат отнесени и към решенията на общинските съвети по чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМ.

Според Васил Цанков³⁷ общинският бюджет е правен административен акт, приет с решение на общинския съвет от „ранга на общите ненормативни административни актове”. Този извод прави при анализ на предметното съдържание на акта, а не от неговата форма, тъй като с решение се приемат и други правни актове. Общинският съвет “по силата на законова и конституционна правна разпоредба е задължен да

³² **Цанков, В.** Местното самоуправление в Република България. „И.М-8-М, 1999, с. 164–165.

³³ С определение № 2486 от 18.02.2011 г. на ВАС по адм. д. № 15799/2010 г., I отд.

³⁴ Решение № 7078 от 12.06.2008 г. на ВАС по адм. д. № 9775/2007 г., III о, Определение № 12419 от 4.10.2011 г. на ВАС по адм. д. № 12230/2011 г., III отд, Решение № 9537 от 13.07.2009 г. на ВАС по адм. д. № 15418/2008, III о.

³⁵ **Кучев, Страшимир.** Финансово право. И.ЛиСтра, 2004, с. 200 прием.

³⁶ **Стоянов, И.** Административно правосъдие. 2011, № 1, с. 9.

³⁷ **Цанков, В.** Местното управление на Република България. С., М-8-М-1999, с. 164–165.

издаде този правен акт – бюджета, който трябва да е с определеното от закона съдържание и да е приет по определения от ЗМСМА ред³⁸.

В ЗМСМА няма разпоредба, която да определя вида на акта, с който общинският съвет трябва да приеме общинския бюджет. От друга страна, Законът за нормативните актове изчерпателно изброява нормативните административни актове: закон, кодекс, постановление, правилници, наредби или инструкции. С чл. 8 от Закона за нормативните актове изрично е посочено, че общинските съвети могат да издават наредби, с които да уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение. Решението не е посочено като допустима форма на нормативен акт. Разпоредбата на чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА изброява изчерпателно видовете правни актове, които общинският съвет приема – правилници, наредби, инструкции, решения, а спазването на формата на административния акт е изискване за законосъобразност по чл. 146, т. 2 от АПК.

Разрешенията, дадени с конституционните решения, не могат да се прилагат механично към настоящата проблематика. Какъв е видът на едно решение като административен акт е въпрос на изследване на съдържанието. Все пак ми се струва, че решението за приемане на общинския бюджет трябва да се определи като общ административен акт, който има еднократно прилагане в рамките на календарната година и се приема с акт, който не е нормативен като форма и не е допустим нормативен акт по номенклатурата на Закона за нормативните актове. Практическото значение на спора за вида на административния акт е в различния ред за разглеждане на съдебното оспорване пред административния съд по чл. 181 и сл. от АПК като общ административен акт или по чл. 185 и сл. от АПК вр. с чл. 45 от ЗМСМА като нормативен административен акт. Такъв проблем пред Конституционния съд не стои. Държавният бюджет се приема със закон и предвид чл. 12, ал. 1, т. 2 от Закона за Конституционния съд (ЗКС) единственият възможен ред за установяване на противоконституционност е производството пред Конституционния съд. Същността на законите за приемане на държавния бюджет за съответната календарна година в материален смисъл е по-скоро теоретичен проблем.

Вторият аргумент на съдебните състави, приемащи недопустимост на оспорването на решенията по чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА е, че тези решения на общинския съвет са изключени от съдебен контрол. Това разбиране също е неправилно по следните съображения:

Съгласно чл. 120, ал. 1 от КРБ съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи. Редът за осъществяване на този контрол върху решения на общински съвети и кой може да го инициира са посочени в чл. 45 от ЗМСМА. Няма специални разпоредби в ЗМСМА и в ЗОБ, които да изключват съдебния контрол върху решенията по чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА. Логиката на това законодателно решение произтича от цитираната по-горе нормативна уредба в ЗУДБ, ЗДБ за съответната година, ЗОБ, наредбите по чл. 9а от ЗОБ, издадените от министерството на финансите указания по реда на чл. 28 от ЗУДБ, като динамиката на нормативната уредба в тази област създава предпоставки за неговото нарушаване.

Разпоредбата на чл. 120, ал. 1 от КРБ представя обща клауза за съдебен контрол за законност на актове и действия на административните органи. Съгласно чл. 120, ал. 2 от КРБ само със закон е допустимо да се изключват определени административни актове от такъв контрол. В ЗМСМА и ЗОБ липсва законова разпоредба, която да изключва съдебния контрол.

Изключването на съдебния контрол за законност трябва да е изрично и е недопустимо да се извежда по тълкувателен път³⁹. Поради това са неправилни разсъжденията на онези съдебните състави на ВАС, които приемат, че липсата на изрично предвиден съдебен контрол върху решенията по чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА означава недопустимост на съдебно производство по чл. 45 от ЗМСМА. Подобно тълкуване е в разрез с конституционния принцип на чл. 120 от КРБ от 1991 г. Липсата на разпоредба в Закона за общинските бюджети, която изрично да регламентира съдебен контрол върху решенията за приемане и изменение на общинския бюджет е въпрос на законодателна техника и има единственото логично обяснение в съществуването на чл. 45, ал. 3 от ЗМСМА.

Застъпената теза за недопустимост е в разрез с Тълкувателно решение № 5/10.12.2008 г.

³⁸ Цанков, В. Местното управление на Република България. С., М-8-М-1999, с. 164–165.

³⁹ К.р. № 21/1995 г. по к. д. № 18/1995 г. и к.р. № 13 от 22.07.1993 г. по к.д. № 13/1993 г. на КС на РБ.

по т. д. № 20/2007 г. на ОС на ВАС за контрол за законосъобразност върху всички решения на общинските съвети чрез оспорването им пред съответния административен съд по реда на чл. 45, ал. 4 от ЗМСМА вр. с чл. 32, ал. 2 от ЗА. По силата на чл. 130, ал. 2 от Закона за съдебната власт, съдилищата са длъжни да спазват тълкувателното решение. Отказът на съдилищата да разгледат по същество оспорването на решенията по приемане и изменение на общинския бюджет представлява отказ от правосъдие.

Друг важен аргумент за недопустимост на съдебното оспорване на решенията по чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА е разбирането, че те не са актове, с които се слага край на производството по приемане на бюджета. Доводи се черпят от вмененото задължение по чл. 15, ал. 1 от ЗОБ за представяне на бюджета в областните поделения на Сметната палата в едномесечен срок от приемането му. Счита се, че с вземане на решението пред общинският съвет приключва процедурата по приемане или изменение на общинския бюджет. Представянето пред Сметната палата представлява фактическо действие, произтичащо от закона и не представлява, нито се приравнява на елемент от фактическия състав по приемане или изменение на бюджета. Решението на общинския съвет по чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА е самостоятелен административен акт, с който приключва административно производство по неговото съставяне и приемане и подлежи на самостоятелен съдебен контрол.

Неправилно е също и становището, че контролът от страна на местната общност по чл. 5 от ЗОБ и финансовият контрол, който се осъществява от страна на Сметната палата изключват съдебния контрол за законосъобразност.

1) Контролът от местната общност.

Съгласно чл. 5 от ЗОБ общинският бюджет е публичен и се контролира от местната общност по ред, определен от общинския съвет и от определените със закон компетентни органи. Разпоредбата не предвижда друг ред за контрол за законност по приемане и изменение на общинския бюджет.

Контролът е функция на управлението на обществото и е способ за обезпечаване на законосъобразни и правилни действия на админист-

рацията. Съдържанието му се представя като наблюдение, преценяване и съпоставяне на определени състояния и дейности с оглед на тяхното нормално, редовно и правилно състояние⁴⁰. Контролът в тесния смисъл на думата представлява властническа дейност на контролиращия орган, който има ръководно положение и притежава съответните правомощия да организира, ръководи и координира подконтролната работа, за която отговаря. Надзорът също е контрол, но надзорният орган стои по правило вън от системата на контролирания обект⁴¹, не осъществява ръководни функции спрямо контролираните звена, не отговаря за тяхната дейност.

Доктрината дели контрола на два вида: юридически и неюридически, т.е. обществен.

Юридическият контрол се опира на правни норми, които определят неговото приложение, обем, процедури, контролирани и контролиращи субекти. Според органите, които го осъществяват юридическият контрол: парламентарен, административен, прокурорски надзор и съдебен надзор⁴².

Неюридическият, общественият контрол се осъществява от гражданите, организациите на гражданите и медиите чрез обществено въздействие върху управлението и има различни проявления. Общественият контрол обаче върху администрацията във всичките ѝ форми не е юридически способ за обезпечаване на законосъобразното и правилното действие на нейните органи, „не подменя и не дублира установените по Конституцията, по законите и по други нормативни актове юридически способности за контрол върху общественото управление“⁴³.

В чл. 5 от ЗОБ законодателят е използвал термина “местна общност”. Определение за местна общност има в пар.1, т. 3 от ДР на ЗОБ и това са гражданите и юридическите лица, които имат регистрация, осъществяват дейност или ползват услуги на територията на общината. Местната общност няма властнически правомощия, а законодателят ѝ предоставя възможност да осъществява обществен контрол, чрез който не се постигат непосредствени правни резултати. Изразява се в участие в обсъждания, даване на предложения, на критични анализи, консултации, срещи, право на информирание. Общественият контрол

⁴⁰ Дерменджиев, И. Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право. С., Сиби, 1999, с. 241.

⁴¹ Цит. съч., с. 236–237

⁴² Пак там, с. 239

⁴³ Пак там, с. 241–243

нито изключва, нито се противопоставя на юридическия контрол⁴⁴.

Съдебният надзор е вид юридически контрол и разпоредбата на чл. 5 от ЗОБ няма за цел да изключи приложението на чл. 45, ал. 3-5 от ЗМСМА. Поради това участието на местната общност в процеса на съставяне на бюджета и правото да получава информация за изпълнението му, не представлява мълчаливо изключване от съдебен контрол на решенията на общинските съвети по чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА за приемане и изменение на общинския бюджет.

2) Контролът от Сметната палата.

Теорията различава няколко вида **административен контрол** съобразно положението, което заемат контролните органи в системата на организацията и правомощията: контрол на Министерския съвет, централистичен (ведомствен, вътрешноведомствен, йерархичен) контрол, специализиран контрол и контрол в системата на местното управление⁴⁵.

Съгласно чл. 91, ал. 1 от Конституцията на РБ и чл. 1 и чл. 2 от Закона за Сметната палата (ЗСП), Сметната палата е специализиран държавен орган и осъществява контрол за изпълнение на бюджета. Този контрол за законосъобразност е административен на специално (функционално) основание. Сметната палата одитира бюджетите на общините⁴⁶ и при констатиране на нарушения има правомощие да предприеме мерки за спиране на увреждащите действия. В чл. 35, ал. 7 от ЗОБ е разписано правомощие на Сметната палата да упражнява контрол по изпълнението на финансовите взаимоотношения между централния бюджет и бюджетите на общините по предходните алинеи. Следователно този контрол е бюджетен, представлява част от финансово-контролната система на страната, специализиран е във фазата на изпълнението на приетия бюджет и поради това е последващ на приемането му от общинския съвет.

Изложеното означава, че Сметната палата няма правомощия да контролира законосъобразността на решенията на общинските съвети по приемане и изменение на общинския бюджет. Натоварена е с правомощия да извършва бюджетен контрол по финансово отчитане и управлението на публични средства, т.е. по изпълнението на приетия и/или изменен бюджет. Извършването на финансов контрол се извършва от страна на спе-

циализирани административни органи и длъжностни лица и в никакъв случай не изключва осъществяването на съдебен контрол за законосъобразност по реда на чл. 45 от ЗМСМА в етапа на приемане или изменение на общинския бюджет.

В заключение: проблемът с допустимостта на съдебния контрол върху актовете на общинските съвети като органи на местно самоуправление не е нов, а колебанията в съдебната практика са във връзка с обема на този контрол и определяне на вида на актовете, подлежащи на проверка за законосъобразност. Съдебният контрол върху решенията на общинските съвети, с които се приема и изменя общинския бюджет е допустим. Неоснователно е притеснението, че характерът на административното правораздаване като двуинстанционно и необходимостта от време за разглеждането на спора ще обезсмисли резултата от съдебния процес. С чл. 15 от ЗОБ законодателят е създал механизъм за финансиране на местни дейности, както в хипотезата на неприет закон за държавния бюджет за съответната година, така и в хипотезата на приет закон за държавен бюджет преди и след внасяне на проект за общински бюджет в общинския съвет от кмета на общината. Разходите за финансиране се извършват съобразно внесения проект, а разходите за финансиране на делегираните от държавата дейности са при условията на ал. 3 на чл. 15 от ЗОБ в размер до S част от отчета на бюджетните кредити за предходната година.

Следващият важен въпрос, на който съдебната практика дължи еднозначен отговор е решението на общинския съвет по чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА какъв вид административен акт е нормативен или общ. Това има значение за процедурата по АПК, тъй като оспорването на общи административни актове по реда на чл. 181 и сл. от АПК се разглежда в едноличен съдебен състав, а оспорването на нормативни административни актове се в троен съдебен състав по реда на чл. 185 и сл. от АПК. Дори в съдебната практика да надделее становището, че решенията по чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА не са административни актове, това разбиране пак не може да ги изключи от съдебен контрол по чл. 45, ал. 3 от ЗМСМА, защото не може да се отрече правният им характер и като „актове“ на общинските съвети подлежат на контрол по предвидения със закона ред.

⁴⁴ Опр. № 13776 от 16.10.2011 г. по адм. д. № 10970/2011 г. по описа на ВАС, III отд.

⁴⁵ Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право. С., Сиби, 1999.

⁴⁶ Чл. 6, ал. 1, т. 4 от ЗСП.