



ИЗВЛЕЧЕНИЕ ОТ ОДИТЕН ДОКЛАД

№ 0500102216

за извършен одит за съответствие при финансовото управление на Община Годеч
за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2015 г.

[Връзка към одитния доклад без частите, изпратени на Прокуратурата на РБ](#)

Настоящият окончателен одитен доклад е приет с Решение № 407/10.10.2019 г.
на Сметната палата (Протокол № 37)

Настоящото извлечение от одитен доклад е оповестено с Решение на Сметната палата № 139 от 16.05.2023 г.

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

АОП	Агенцията по обществени поръчки
АПК	Административнопроцесуален кодекс
АУАН	Акт за установяване на административно нарушение
ВАС	Върховен административен съд
ГПК	Граждански процесуален кодекс
ДОПК	Данъчно-осигурителен процесуален кодекс
ЗГ	Закон за горите
ЗДБРБ	Закон за държавния бюджет на Република България
ЗЗД	Закон за задълженията и договорите
ЗМДТ	Закон за местните данъци и такси
ЗМСМА	Закон за местното самоуправление и местната администрация
ЗОП (отм.)	Закон за обществените поръчки (обн. ДВ., бр. 28 от 2004 г., отм. ДВ., бр. 113 от 2016 г.)
ЗОС	Закон за общинската собственост
ЗПЧП	Закон за публично-частното партньорство
ЗСПЗЗ	Закон за собствеността и ползването на земеделски земи
ЗФУКПС	Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор
КЗК	Комисия за защита на конкуренцията
КТ	Кодекс на труда
МВР	Министерство на вътрешните работи
МПС	моторни превозни средства
МСВОИ	Международни стандарти на върховните одитни институции
МФ	Министерство на финансите
НАП	Национална агенция по приходите
НОРМД	Наредба № 1 от 2008 г. за определяне размера на местните данъци на територията на община Годеч
НОАМТЦУ	Наредба № 2 от 2012 г. за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Годеч
НРПУРОИ	Наредба № 8 за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество на територията на Община Годеч
Наредба за жилищата	Наредба за реда и условията за установяване на жилищни нужди, за настаняване под наем и разпореждане с жилища от общинския жилищен фонд на Община Годеч
ППЗОП (отм.)	Правилник за прилагане на Закона за обществените поръчки (отм.)
ППЗСПЗЗ	Правилник за прилагане на закона за собствеността и ползването на земеделски земи
ПМС	Постановление на Министерски съвет
РОП	Регистър на обществените поръчки
СФУК	Система за финансово управление и контрол
УП	Устройствен правилник на общинска администрация Годеч

IV. Придобиване, управление и разпореждане с имущество

.....

.....

2. Актове на общинския съвет (наредби) и вътрешни актове

Придобиването, управлението и разпореждането с имоти и вещи - общинска собственост, се извършва от кмета на общината под общото ръководство и контрол на Общинския съвет, съгласно чл. 8 от ЗОС.

Кметът на общината управлява имотите на общината, съгласно чл. 12 от ЗОС, има правомощия при разпореждане с общински имоти, при упражняване на надзор и актуването им, определени със ЗОС.

С актове на общинския съвет (наредби) и с вътрешни актове, са регламентирани процесите в общината, свързани с управлението и разпореждането с общинско имущество. Наредбите на общинския съвет са оповестени на интернет страницата на общината, с което е осигурена публичност на актовете, регламентиращи управлението и разпореждането с имоти – общинска собственост¹.

2.1. Наредба № 8 за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество на територията на Община Годеч (НРПУРОИ)

Редът за придобиване на право на собственост и на ограничени вещни права, за предоставяне за управление, под наем и за разпореждане с имоти и вещи - общинска собственост, и правомощията на общинския съвет и кмета на общината са определени в НРПУРОИ, приета с Решение № 45 от 26.04.2012 г. на общинския съвет, в съответствие с чл. 8, ал. 2 от ЗОС. С решението на общинския съвет е отменена наредбата от 2008 г.

2.1.1. НРПУРОИ обхваща в съдържанието си всички необходими по закон части относно управлението на имотите и вещите и за контрола на изпълнението на сключените договори. В НРПУРОИ са определени условията, редът и правомощията на кмета на общината при придобиване на недвижими имоти и движими вещи; управление на недвижими имоти - публична и частна общинска собственост; срок за отдаване под наем на имотите; управление на вещи – общинска собственост; редът за разпореждане с имоти и вещи – частна общинска собственост; учредяване на ограничени вещни права върху общински имоти – частна собственост; надзор и актуване и опазване на имотите - общинска собственост; условия и ред за провеждане на публично оповестени търгове и конкурси; сключването на договорите, управлението на общинския горски фонд и общинския поземлен фонд.

В НРПУРОИ са определени правомощията на общинския съвет и на кмета на общината, без да са определени отговорните структури, звена и длъжностни лица в общината, които ги подпомагат в това, координацията и взаимодействието между тях и срокове за изпълнение на конкретните действия и не са въведени контролни процедури в процесите.

За времето от 26.04.2012 г. до 31.12.2015 г. НРПУРОИ не е изменяна и допълвана за отразяване на промените, направени в ЗОС, независимо че след приемането на наредбата ЗОС е изменян 3 пъти.

¹ <http://www.godech.bg/obshtinski-savet/naredbi?start=10>

2.1.2. Съгласно чл. 3, ал. 1 от ЗОС общинската собственост е публична и частна, като публична общинска собственост са² имотите и вещите, определени със закон; имотите, предназначени за изпълнение функциите на органите на местното самоуправление и местната администрация; други имоти, предназначени за трайно задоволяване на обществени потребности от местно значение, определени от общинския съвет, а частна общинска собственост³ са всички други общински имоти и вещи.

Съгласно чл. 14, ал. 7 от ЗОС свободни имоти или части от имоти - публична общинска собственост, могат да се отдават под наем за срок до 10 години при условията и по реда на чл. 14, ал. 2 след решение на общинския съвет (чрез публичен търг или публично оповестен конкурс).

Съгласно чл. 25, ал. 2 от НРПУРОИ, отдаването под наем е за срок до 5 г., като въз основа на резултатите от търга или конкурса, кметът на общината сключва договор за наем.

Разпоредбата на чл. 25, ал. 2 от НРПУРОИ е в несъответствие с разпоредбата на чл. 14, ал. 7 от ЗОС (ред. ДВ., бр. 15 от 2011 г.) относно срока за отдаване под наем на имоти - публична общинска собственост, който съгласно ЗОС е до 10 години.

През одитирания период е налице несъответствие между чл. 14, ал. 7 от ЗОС и чл. 25, ал. 2 от НРПУРОИ относно срока за отдаване под наем, което е резултат както от некоректното определяне на срока още при приемането на наредбата през 2012 г., така и от липсата на последваща актуализация.

2.1.3. Прегледът на наредбата показва, че:

2.1.3.1. В Глава пета, Раздел I. „Разпореждане с имоти и вещи – общинска собственост“ от НРПУРОИ не е определено, че продажба на имоти и вещи - частна общинска собственост, се извършва след решение на общинския съвет от кмета на общината чрез публичен търг или публично оповестен конкурс, каквото е изискването на чл. 35, ал. 1 от ЗОС (ред. ДВ, бр. 54 от 2008 г.).

2.1.3.2. В чл. 44, ал. 1 от НРПУРОИ е определено, че продажбата на имот – частна общинска собственост, с площ до 100 кв.м., включен в УПИ, собственост на физически и юридически лица, по действащия ПУП на населеното място, се извършва без търг или конкурс от кмета на общината по цени: за гр. Годеч, първа зона – 10 лв./кв.м. и за втора зона – 8.00 лв./кв.м., а за селата – 5 лв./кв.м.

Съгласно чл. 44, ал. 2 от НРПУРОИ, продажбата на имот – частна общинска собственост, с площ до 100 кв.м., включен в УПИ, собственост на физически и юридически лица, по действащия ПУП на населеното място, се извършва без търг или конкурс по цени, определени с решение на общинския съвет.

Разпоредбите на чл. 44, ал. 1 и ал. 2 от НРПУРОИ не са в съответствие с чл. 35, ал. 1 от ЗОС.

2.1.3.3. Търгове с тайно и явно наддаване

2.1.3.3.1. Процедури за провеждане на публичен търг с тайно наддаване:

а) в НРПУРОИ има празнота/липсва регламентация кой е органът/лицето, което следва да определи/ определя стъпката за наддаване във връзка с прилагането на чл. 72 наредбата - съгласно който „В случаите, когато тръжно документи са подадени само от един кандидат, търгът се провежда и кандидатът се счита за спечелил търга с една стъпка над обявената

² чл. 3, ал. 2 от ЗОС

³ чл. 3, ал. 3 от ЗОС

тръжна цена.“, т.к. стъпката за наддаване не е изрично посочена сред условията на процедурата по чл. 61, ал. 1, т. 1- 6 от наредбата.

Предвид различията в същността на търговете с тайно наддаване, при които по принцип и съобразно наложената практика в другите общини в страната, кандидатите не са обвързани с предварително определен размер на наддавателните си предложения, за разлика от търговете с явно наддаване, при които стъпката на наддаване следва да бъде предварително определена, с оглед разпоредбата на чл. 11, ал. 1 от ЗОС, не са ясни мотивите - защо с наредбата активността на кандидатите на етап „подаване на писмено предложение“ е предварително ограничена с *размер на конкретна стъпка за наддаване*, тъй като липсата на такова ограничение би могло да доведе до значително по-високи предложения.

По начинът, по който е формулиран, чл. 72 е вътрешно противоречив, не осигурява правилното прилагане на ЗОС и може да доведе до същественото му нарушаване.

Например: При търг с тайно наддаване документи са подадени само от 1 кандидат, който предварително не би могъл/ не би следвало да знае дали ще е единствен кандидат, поради което е подал предложение за цена с **4 или 5 стъпки по-висока от началната тръжна цена**.

Независимо от това, съгласно императивната разпоредба на чл. 72 от НРПУРОИ, в случай че кандидатът остане единствен участник, което ще се установи в деня на търга, или при всички случаи след края на срока за подаване на предложения, то тогава той автоматично трябва да бъде обявен за спечелил с цена от **1 стъпка над обявената начална цена**, т.е. при цена с **3-4 стъпки по-ниска от предложената** от него в непрозрачния плик с тръжни документи. В резултат - имотът - обект на търга с тайно наддаване ще бъде отдаден под наем/продаден, не по по-високата цена, която е предложена от участника, а по по-ниската, определена с наредбата.

Видно от примера, по този начин непрецизираното съдържание на чл. 72 от НРПУРОИ обезсмисля провеждането на търг, независимо, че по този целта може би е била да се постигне наемна/продажна цена, която е по-висока поне с 1 стъпка, спрямо началната.

За тези случаи, от текста на наредбата, който е императивен, не става ясно, въобще следва ли да се отваря предложението на кандидата, след като условията, при които ще спечели са определени предварително.

Анализът на съдържанието на чл. 72 от НРПУРОИ показва, че е необходимо съществено прецизиране на разпоредбата (и на следващи свързани с него), за да се гарантира законосъобразното изпълнение на чл. 11, ал. 1 от ЗОС и да се постигнат целите на общината при управлението на имотите - общинска собственост, определени в стратегиите и годишните програми по чл. 8, ал. 8 и ал. 9 от ЗОС.

б) чл. 75, ал. 4 от НРПУРОИ е определено, че при предложена еднаква най-висока цена от участници в търг с тайно наддаване, наддаването между тях продължава с явно наддаване, което започва от тази цена при стъпка на наддаване до 10% от началната цена на наддаване, като стъпката за наддаване се определя от председателя на тръжната комисия.

Разпоредбата на чл. 75, ал. 4 от НРПУРОИ е в несъответствие/противоречие с разпоредбата на чл. 61, ал. 1, т. 7 от наредбата, съгласно която със заповедта на кмета на общината се определят и „други тръжни или конкурсни условия“, които заедно с изброените в същата алинея 1 на чл. 61, точки 1- 6, трябва да определят всички тръжни или конкурсни условия.

Предоставянето на председателя на тръжната комисия на правомощията да решава размера на стъпката за наддаване по време на течаща тръжна процедура и то в диапазон „до 10 % от началната цена за наддаване“ не осигурява публичност и прозрачност при провеждането на публични търгове с тайно наддаване, респ. при управлението и разпореждането с имоти - общинска собственост, тъй като кандидатите на практика няма да са

предварително уведомени за стъпката на наддаване при хипотезата, че са предложили еднаква най-висока цена.

2.1.3.3.2. Процедури за провеждане на публичен търг с явно наддаване:

а) в чл. 81, ал. 1 от НРПУРОИ е определено, че когато тържни документи са подадени от повече кандидати, а на търга се яви само един кандидат, търгът се отлага с два часа и ако след този срок не се яви друг кандидат, явният се обявява за спечелил търга по предложената от него цена, която не може да бъде по ниска от обявената начална тръжна цена.

В чл. 81, ал. 3 от наредбата е регламентирано, че когато тържни документи са подадени само от един кандидат или не са подадени тържни документи, търгът се обявява за непроведен, за което се съставя протокол.

Тестовите на ал. 1 и ал. 3 от НРПУРОИ са взаимно противоречиви.

б) в чл. 83, ал. 1 от НРПУРОИ е регламентирано, че наддаването започва с обявяване от председателя на комисията на стъпка на наддаване, която се определя от комисията по търга и не може да бъде по –малка от 10% от началната тръжна цена.

Разпоредбата на чл. 83, ал. 1 от НРПУРОИ е в несъответствие/противоречие с разпоредбата на чл. 61, ал. 1, т. 7 от наредбата, съгласно която със заповедта на кмета на общината се определят и „други тържни или конкурсни условия“, които заедно с изброените в същата алинея 1 на чл. 61, точки 1- 6, трябва да определят всички тържни или конкурсни условия.

Предоставянето на председателя на тръжната комисия на правомощията да решава размера на стъпката за наддаване по време на течаща тръжна процедура и то в диапазон „до 10 % от началната цена за наддаване“ не осигурява публичност и прозрачност при провеждането на публични търгове с тайно наддаване, респ. при управлението и разпореждането с имоти - общинска собственост, тъй като кандидатите на практика няма да са предварително уведомени за стъпката на наддаване при хипотезата, че са предложили еднаква най-висока цена.

2.1.3.4. Съгласно чл. 77, ал. 2, чл. 85, ал. 2, чл. 91, ал. 2 и следв. алинеи, заповедта на кмета на общината не се връчва, а се обявява, че е издадена, като се връчва след влизането ѝ в сила.

В посочените разпоредби на НРПУРОИ не е регламентирано, че екземпляр от заповедите на кмета на общината за приключването на търговете с явно и тайно наддаване се връчват на участниците, във връзка с чл. 61, ал. 1 от АПК. По този начин се нарушава правото на участниците в търга да оспорват административният акт и същият не е влязъл в сила спрямо тях, тъй като не им е съобщен, съответно те биха могли да го оспорват по реда на АПК от момента на узнаването за издаването му.

2.1.3.5. В чл. 92, ал. 1 от НРПУРОИ, във връзка с констатацията по т. 2.1.3.4., е посочено, че след като влезе в сила, заповедта за определяне на спечелилия търга или конкурса, **същата му се връчва.**

Разпоредбата на чл. 92, ал. 1 от НРПУРОИ е вътрешно противоречива и не създава условия за законосъобразното прилагане на ЗОС, тъй като е в нарушение на чл. 61, ал. 1 от АПК.

2.1.3.6. Съгласно чл. 34, ал. 7 от ЗОС, договорите за придобиване на собственост и ограничени вещни права върху имоти, както и за разпореждане с имоти - общинска собственост, се сключват в писмена форма от кмета на общината и се вписват по разпореждане на съдията по вписванията по местонахождението на имота. Договорите за замени на имоти - общинска собственост, с имоти - собственост на физически или юридически лица, се вписват

по местонахождението на общинския имот, а при замени с имоти - държавна собственост - по местонахождението на държавния имот. В НРПУРОИ или друг акт писмено не са определени редът, сроковете и отговорните длъжностни лица за това.

2.1.4. В чл. 41, ал. 3 от НРПУРОИ е определено, че при разпоредителна сделка с общински имот, физическите и юридическите лица заплащат на общината режийни разноски в размер на 2 на сто от неговата цена или данъчна оценка, съгласно ЗМДТ.

Заплащането на режийни разноски е в противоречие с разпоредбата на нормативен акт от по-висока степен - чл. 111 от ЗМДТ (ред. ДВ, бр. 119 от 2002 г., в сила от 01.01.2003 г.), съгласно който „По производства за настаняване под наем, продажби, замени или учредяване на вещни права върху общински имоти се заплаща такса.“. По вид таксата, определена със ЗМДТ, е такса за административни услуги и размерът ѝ е следвало да бъде определен по реда на чл. 7 - 8 от ЗМДТ, а занаяпред следва да бъде определен по реда на чл. 115а от ЗМДТ (ред. ДВ, бр. 97 от 2016 г., в сила от 01.01.2017 г.), с който са определени реда и границите/основата за определянето на размера на таксата за всяка административна услуга.

Причината за установеното несъответствие с чл. 111 от ЗМДТ е, че при приемането на наредбата, неправилно по аналогия е приложена разпоредбата на § 8, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби на отменения Правилник за прилагане на Закона за държавната собственост (обн. ДВ, бр. 78, 26.09.2006 г., отм.).

По съдържание основата за определяне на размера на таксата съгласно чл. 115а от ЗМДТ е аналогична на съдържанието на понятието „режийни“, което обаче е приложимо при разпореждане с имоти - държавна собственост, т.к. законодателно възстановяването на направените разходи от държавната администрация е уредено чрез плащането на „режийни“ разходи, а не чрез такса, както е по отношение на имотите - общинска собственост.

2.1.5. Съгласно чл. 66а от ЗОС кметът на общината съставя и предоставя на общинския съвет отчети за състоянието на общинската собственост и резултатите от нейното управление по видове и категории обекти, по ред, определен в наредбата по чл. 8, ал. 2 от ЗОС.

С чл. 4, ал. 2 от НПУРОИ единствено е възпроизведена нормата на чл. 66а от ЗОС като е посочено, че кметът на общината най-малко един път в годината съставя и предоставя на общински съвет отчет за състоянието на общинската собственост и за резултатите от нейното управление по видове и категории обекти. В наредбата или друг акт писмено не е определен конкретен ред, в т.ч. и срок за съставяне и внасяне в общинския съвет на годишен отчет за състоянието на общинската собственост и резултатите от нейното управление по видове и категории обекти.

2.1.6. През одитирания период НРПУРОИ не е приведена в съответствие и със Закона за публично-частното партньорство (ЗПЧП)(обн. ДВ., бр. 45 от 15.06.2012 г., в сила от 01.01.2013 г., отм. ДВ, бр. 96 от 1.12.2017 г., в сила от 01.01.2018 г.).

С Решение № 100 от 12.09.2008 г. на общинския съвет е приета Наредба № 7 от 12.09.2008 г. за публично-частните партньорства на Община Годеч, която от приемането ѝ до момента на одита не е изменяна и допълвана и е в несъответствие с действащата през одитирания период правна рамка – ЗОС и ЗПЧП⁴.

През одитирания период двете общински наредби не са приведени от общинския съвет в съответствие със ЗПЧП в нарушение на §19б от Преходните и заключителните разпоредби на ЗОС (ред. ДВ, бр. 45 от 2012 г., в сила от 01.01.2013 г., отм. ДВ, бр. 96 от 01.12.2017 г., в сила от 01.01.2018 г.).

⁴ Одитно доказателство № 36

Не са спазени и изискванията на чл. 45, ал. 2 от Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове⁵, съгласно които измененията в актовете по прилагане на закона, които произтичат от неговото изменение или допълване се приемат най-късно в шестмесечен срок от влизане на измененията на закона в сила.

2.1.7. НРПУРОИ е издадена на основание чл. 8, ал. 2 от ЗОС. В глава осма от НРПУРОИ е регламентирано управлението на общинския горски фонд, което се осъществява по реда на Закона за горите (ЗГ).

Съгласно чл. 181, ал. 6 от ЗГ, общинският съвет определя с наредба реда за управление на горските територии - общинска собственост. През одитирания период и до момента на одита от общинския съвет Годеч не е приета отделна наредба.

В глава девета на НРПУРОИ е регламентирано управлението на общинския поземлен фонд, което се осъществява по реда на ЗСПЗЗ. Текстове в наредбата са общи, като не включват/доразвиват на подзаконово ниво всички изисквания, определени в ЗСПЗЗ⁶.

НРПУРОИ е в частично съответствие с действащата през одитирания период правна уредба на нормативните актове от по-висока степен.

След одитирания период, е приета нова НРПУРОИ от 31.01.2017 г., изменена с Решение № 48 от 31.05.2017 г. на общинския съвет, с която наредбата от 2012 г. е отменена. Прегледа на НРПУРОИ от 2017 г. показва, че част от установените нарушения/несъответствия с нормативните актове от по-висока степен в наредбата от 2012 г. са повторени в новата наредба. Съществуват и несъответствия, които не са разглеждани при проверката на НРПУРОИ от 2012 г., тъй като са нови.

Анализът на съдържанието НРПУРОИ от 2017 г. показва, че е необходимо съществено прецизиране на разпоредбите в наредбата, за да се гарантира законосъобразното изпълнение на чл. 11, ал. 1 от ЗОС и да се постигнат целите на общината при управлението на имотите - общинска собственост, определени в стратегиите и годишните програми по чл. 8, ал. 8 и ал. 9 от ЗОС.

2.2. Тарифата за базисните цени за отдаване под наем на общински помещения и терени по чл. 33, ал. 1 от НРПУРОИ на територията на Община Годеч

Съгласно чл. 14, ал. 8 от ЗОС наемните цени се определят от общинския съвет. Съгласно чл. 33 от НРПУРОИ, общинският съвет приема Тарифа, с която определя наемната цена на 1 кв.м. за обектите, отдавани под наем, в зависимост от тяхното предназначение и местоположение. Общинският съвет има право да определи наемна цена със свое решение, когато площта на отдавания под наем обект е повече от 100 кв.м.

Съгласно чл. 34 от НРПУРОИ размерът на наемната цена за срока на наемното отношение се изменя с процентното увеличение на минималната работна заплата за страната.

След приемането на НРПУРОИ от 26.04.2012 г. Тарифата за базисните цени за отдаване под наем на общински помещения и терени по чл. 33, ал. 1 от НРПУРОИ на територията на Община Годеч е актуализирана с Решения № 47 от 26.04.2012 г., № 102 от 25.07.2012 г. и № 111 от 27.09.2012 г. на общинския съвет

Във връзка с прилагането на чл. 34 от НРПУРОИ от общинския съвет са приети Решения № 140 от 27.12.2013 г., № 9 от 29.01.2015 г. и № 80 от 30.07.2015 г., с които Общинският съвет „Дава съгласие цените на общинските помещения, терени и жилища еднократно да останат непроменени, независимо от процентното увеличение на минималната работна заплата за

⁵ обн. ДВ. бр. 39 от 21.05.1974 г.

⁶ Одитно доказателство № 36

страната, като се има предвид икономическата обстановка и зачестилата практика наемните суми да не се изплащат навреме“. Решенията са в сила съответно от 01.01.2014 г., 01.01.2015 г. и 01.07.2015 г.

При приемането на решенията, относими към прилагането на чл. 34 от НРПУРОИ през одитирания период, от Общинския съвет и кмета на общината, внесъл предложенията за гласуване от общинския съвет, са нарушени изискванията на чл. 79 от АПК, съгласно който „Нормативните административни актове се отменят, изменят и допълват с изрична разпоредба на последващ нормативен акт.“, т.к. съгласно чл. 76, ал. 3 от АПК, НРПУРОИ е такъв акт. Неправилно са определени и основанията за приемането на решенията на общинския съвет - чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА и чл. 34 от НРПУРОИ, вместо НРПУРОИ да бъде изменена на основание чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА, във връзка с чл. 79 от АПК, чрез създаването на преходна разпоредба⁷ относно увеличаването/неувеличаването на наемните цени обвързано с увеличението на минималната работна за страната.

В резултат, с Решения № 140 от 27.12.2013 г., № 9 от 29.01.2015 г. и № 80 от 30.07.2015 г., НРПУРОИ на практика е неправилно дерогирана⁸ в частта ѝ на императивната разпоредба на чл. 34 относно актуализацията на наемните цени.

От последното актуализиране на Тарифата с Решение № 111 от 27.09.2012 г. на общинския съвет до края на одитирания период, минималната работна за страната е изменена 4 пъти⁹, като е нараснала с 31 на сто.

В резултат на решенията на общинския съвет наемните цени не са актуализирани и по бюджета на общината са реализирани с 31 на сто по-малко приходи от възможните приходи при прилагането на увеличението по чл. 34 от НРПУРОИ, с което в същия размер са намалени възможностите със средства от бюджета да бъдат финансирани местни дейности.

След одитирания период, през 2017 г., от общинския съвет е приета нова тарифа¹⁰.

2.3. Наредба за реда и условията за установяване на жилищни нужди, за настаняване под наем и разпореждане с жилища от общинския жилищен фонд на Община Годеч

Съгласно чл. 45а, ал. 1 от ЗОС, условията и редът за установяване на жилищни нужди и за настаняване под наем в жилищата по чл. 43 и 45 от ЗОС се определят с наредба на общинския съвет.

С Решение № 6 от 26.01.2006 г. на общинския съвет е приета Наредба за реда и условията за установяване на жилищни нужди, за настаняване под наем и разпореждане с жилища от общинския жилищен фонд на Община Годеч. В наредбата е определен редът и условията за установяване на жилищни нужди, за настаняване под наем и разпореждане с жилища от общинския жилищен фонд.

В несъответствие с разпоредбата на чл. 45а, ал. 3 от ЗОС в Наредбата не е регламентиран ред, по който свободни общински жилища, за настаняване, в които няма нуждаещи се граждани, отговарящи на условията по чл. 43 и 45 от ЗОС, могат да се отдават под наем по пазарни цени.

⁷ основание чл. 34 от Указ 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове, във връзка с чл. 79 и чл. 80 от АПК

⁸ частично отменена/обезсилена

⁹ ПМС № 250 от 11.10.2012 г., ПМС № 249 от 31.10.2013 г., ПМС № 419 от 17.12.2014 г. и ПМС №139 от 04.06.2015 г.

¹⁰ Одитно доказателство № 36

След приемането на наредбата през 2006 г., тя не е изменяна и допълвана, независимо, че през 2008 г. в Глава пета „Общински жилища“ от ЗОС са направени съществени изменения.

През одитирания период с наредбата не е създадена вътрешна организация в процеса по управление и разпореждане с жилища от общинския жилищен фонд. В резултат от липсата на актуализация определените в наредбата структурно звено и длъжностни лица, отговорни за конкретни действия, не съответстват на организационната структура на общинската администрация, определена с УП и разписанието на длъжностите за одитирания период¹¹.

2.4. Наредба за упражняване правата на Община Годеч върху общинската част от капитала на търговски дружества

С Решение № 20 по Протокол № 7 от 31.05.2011 г. на общинския съвет е приета Наредба за упражняване правата на Община Годеч върху общинската част от капитала на търговски дружества. Видно от наредбата, същата е приета на основание чл. 2, ал. 4 от ЗОС (ред. ДВ. бр. 26 от 29.03.2000 г.) и чл. 3 от Правилника за прилагане на ЗОС (ДВ, бр. 82 от 27.09.1996 г.).

С нея е определен реда за упражняване правата на общината върху капитала на търговските дружества, в които общината е едноличен собственик, съдружник или акционер. Общинският съвет упражнява правата на собственост на общината в търговските дружества по реда на наредбата. Наредбата не създава вътрешна организация в процеса и с нея не се определят конкретни структурни звена и длъжностни лица, а преповтаря текстове от ЗОС.

В чл. 32, ал. 2 от наредбата е определено, че регистърът за търговските дружества с общинско участие в капитала е предназначен за служебно ползване в несъответствие/противоречие с разпоредбата на чл. 54а, ал. 1 от ЗОС регламентираща публичност на регистъра на търговските дружества.

За одитирания период наредбата не е в съответствие с правната рамка за дейността, тъй като още при приемането ѝ през 2011 г. е била приета на отпаднало нормативно основание чл. 2, ал. 4 от ЗОС (ред. ДВ, бр. 101 от 2004 г., отм.) и Правилника за прилагане ЗОС (ред. ДВ, бр. 23 от 18.03.2005 г., отм.), вместо на основание Глава шеста „Стопанска дейност на общината“ от ЗОС, което несъответствие последващо не е било отстранено, в т.ч. и в рамките на одитирания период.

Съгласно чл. 51а от ЗОС (ДВ, бр. 45 от 2012 г., в сила от 01.01.2013 г.), условията и редът за упражняване на правата на собственост на общината в търговски дружества с общинско участие в капитала и за участието на общината в граждански дружества и за сключване на договори за съвместна дейност се определят с наредба на общинския съвет. В наредбата следва да се определят: образуването, преобразуването и прекратяването на еднолични търговски дружества с общинско участие в капитала; възлагането на управлението и контрола и съдържанието на договорите, съставът и компетенциите на органите за управление и контрол, редът за определяне на представителите на общината в органите за управление и контрол, техните права и задължения, възнаграждението и отговорността при неизпълнение на задълженията; правилата за сключване на договори за наем и разпореждане с дълготрайни активи и за задължително застраховане на имуществото.

През одитирания период от кмета на общината не е внесено предложение в общинския съвет за приемане на нова наредба или за привеждане на съществуващата в съответствие със ЗОС, относно определянето на условията и реда за упражняване на правата на собственост на общината в търговски дружества с общинско участие в капитала и за участието на общината в граждански дружества и за сключване на договори за съвместна дейност, с което не са спазени

¹¹ Одитно доказателство № 52

изискванията както на ЗОС, така и на останалите нормативни актове от правната рамка - АПК и Законът за нормативните актове¹².

Наредбата за упражняване правата на Община Годеч върху общинската част от капитала на търговски дружества е в несъответствие с действащата правна рамка през одитирания период.

2.5. Стратегии и програми

По предложение на кмета на общината, за срока на мандата, от общинския съвет са приети Стратегия за управление на общинската собственост за периода 2011-2015 г. и Стратегия за управление на общинската собственост на Община Годеч за периода 2015-2019 г.¹³. С тях е определена политиката за развитие на общинската собственост и стопанската дейност на община Годеч.

В изпълнение на стратегиите, по предложение на кмета на общината, от общинския съвет са приети Програма за управление и разпореждане с имотите - общинска собственост през 2014 г. и Програма за управление и разпореждане с имотите - общинска собственост през 2015 г.¹⁴.

Съгласно чл. 8, ал. 10 от ЗОС стратегията и програмата, както и промените в тях се обявяват на населението по ред, определен в НРПУРОИ, и се публикуват и на интернет страницата на общината.

Стратегиите за управление на общинската собственост и годишните програми за 2014 и 2015 г. не са публикувани/оповестени на интернет страницата на общината в Раздел „Общински съвет“, под-раздел „Наредби“ и „Програми“, с което не е осигурена публичност и прозрачност на дейността и не са спазени изискванията на чл. 8, ал. 10 от ЗОС и чл. 4, ал. 3 от НРПУРОИ¹⁵.

2.6. Устройствен правилник на общинската администрация (УП)

За одитирания период с УП е определено, че дейността по придобиването, управлението и разпореждането с имоти и вещи - общинска собственост, се осъществява от отдел “Териториално устройство и евроинтеграция”. Началникът на отдела организира, координира и отговаря за цялостната дейност на отдела в направлението общинска собственост, съгласно чл. 36 от УП.

Старши експертът „Общинска собственост“ отговаря за придобиването управлението и разпореждането с имоти и вещи общинска собственост, като задължението му е определено в чл. 38, т. 1 от УП и в длъжността му характеристика. Старши експертът съставя актовете за общинска собственост; поддържа в актуалност главния регистър, регистрите за имотите общинска собственост и регистрите на решенията по реституционните претенции на гражданите; обработва и докладва преписките за отдаване под наем и продажба на имоти частна общинска собственост, и подготвя документите свързани с тях; обработва и докладва преписките за учредяване на възмездно право на ползване върху общински имоти и изготвя заповедите и договорите свързани с тях; извършва контрол по стопанисването на общинските имоти, извършва огледи и изготвя констативни протоколи за състоянието им; изготвя и организира изпълнението на заповеди за изземване на общински имоти; изготвя анекси към договори (за отдаване под наем) и предизвестия за прекратяването им; подготвя преписките за отдаване под наем на жилищни имоти и изготвя пълна картотека на тези имоти; води актовете

¹² Одитно доказателство № 60

¹³ <http://www.godech.bg/file/2016/02/strategia-2015-2019.pdf>

¹⁴ Одитно доказателство № 37

¹⁵ <http://www.godech.bg/obshtinski-savet>

книги за общинските имоти; подготвя ежемесечни справки за редовността на плащанията по договорите за наем на общинските имоти, както и информация за просрочените плащания от нередовни наематели на общински терени¹⁶.

В чл. 38, т. 20 от УП е възложено на старши експерт „Общинска собственост“ да подготвя ежемесечни справки за редовността на плащанията по договорите за наем на общинските имоти, като и информация за просрочените плащания от нередовни наематели на общински терени¹⁷.

НРПУРОИ, Наредбата за публично-частните партньорства на Община Годеч, Наредбата за упражняване правата на Община Годеч върху общинската част от капитала на търговски дружества и Наредбата за реда и условията за установяване на жилищни нужди, за настаняване под наем и разпореждане с жилища от общинския жилищен фонд на Община Годеч са в частично несъответствие с действащата през одитирания период правна рамка и организационна структура на общинската администрация.

Тарифата за базисните цени за отдаване под наем на общински помещения и терени по чл. 33, ал. 1 от НРПУРОИ на територията на Община Годеч не е актуализирана от 2012 г., както и сключените въз основа на нея договори за наем, независимо от трикратното увеличаване на минималната работна заплата за страната. В резултат на това по бюджета на общината са реализирани 31 на сто по-малко приходи от възможните при увеличаване на цената, с което в същия размер са намалени възможностите със средства от бюджета да бъдат финансирани местни дейности.

Законовите изисквания за приемане на Стратегия за управление на общинската собственост и годишни програми за управление и разпореждане с имоти – общинска собственост са спазени, но приетите стратегии и годишни програми не са публикувани на интернет страницата на общината за осигуряване на публичност и прозрачност, в несъответствие със законовите изисквания.

.....
.....

5. Управление на имоти – общинска собственост

.....
.....

5.1.2. Издадена е Заповед № 472 от 17.11.2014 г. на кмета на общината за провеждане на търг с тайно наддаване за отдаване под наем на общински нежилищен имот, представляващ търговски обект № 4 с обща площ от 20 кв. м. за търговска дейност – обществено обслужване и озеленяване, намиращ се в гр. Годеч. Обявена е първоначална цена от 50 лв. и стъпка за наддаване – 5 лв.

Постъпили са две предложения в запечатани непрозрачни пликове.

Договорът за отдаване под наем от 01.02.2015 г. е сключен за срок от 5 години, считано от датата на влизането му в сила. Месечната наемна цена е 55 лв. (с ДДС) или 2,75 лв. на кв.м.

За периода от 01.02.2015 г. до 31.12.2015 г. за ползването на търговския обект не е заплатен дължимия наем от 605 лв. От общинската администрация са предприети действия за събиране на дължимите наеми, като са изпратени уведомителни писма за доброволно

¹⁶ Одитно доказателство № 25

¹⁷ Одитни доказателства №№ 6 и 40

изпълнение и предупреждение за прекратяване на договора. Писмата са изпратени с обратна разписка до получателя.

В нарушение на т. 2.5 и т. 6.2, б. „е“ от договора и чл. 15, ал. 1, т. 1 от ЗОС помещението продължава да се ползва от наемателя, вместо договора да бъде прекратен и да бъде обявена процедура за отдаване под наем.

От старши експертът „Общинска собственост не са предприети действия за предоставяне на информация за просрочените плащания и от началника на отдел „Териториално устройство и евроинтеграция“ не е осъществен контрол. За одитирания период не са въведени адекватни контролни дейности, които да минимизират рисковете в процеса. В резултат на това по бюджета на общината не са постъпили дължими приходи от наем и не са предприети ефективни действия за освобождаване на помещението след прекратяването на договора и за обявяване на нова процедура¹⁸.

.....
.....

5.1.9. Със Заповед № 465 от 05.11.2013 г. на кмета на общината е обявен търг с тайно наддаване за отдаване под наем на общински нежилищен имот, представляващ терен в двора на НУ „Христо Ботев“, с площ от 35 кв. м., находящ се в гр. Годеч. Обявена е първоначална цена от 52,50 лв. и стъпка за наддаване – 5 лв.

Постъпило е едно предложение в запечатан непрозрачен плик.

Договорът за отдаване под наем от 06.01.2014 г. е за срок от 5 години, считано от датата на влизането му в сила. Месечната наемна цена е 57,50 лв. (с ДДС) или 1,64 лв. на кв.м.

За периода от 06.02.2014 г. до 31.12.2015 г. за ползването на търговския обект не е заплащан наем, като общият му размер е 1 322,50 лв. за 23 месечни наемни вноски.

От общинската администрация са предприети действия за събиране на дължимите наеми, като са изпратени уведомителни писма за доброволно изпълнение и предупреждение за прекратяване на договора. Писмата са изпратени с обратна разписка до получателя.

В нарушение на т. 2.5. и т. 6.2., б. „е“ от договора и чл. 15, ал. 1, т. 1 от ЗОС помещението продължава да се ползва от наемателя, вместо договорът да бъде прекратен, имотът да бъде иззет/освободен по реда на закона и да бъде обявена нова процедура за отдаване под наем.

От старши експертът „Общинска собственост не са предприети действия за предоставяне на информация за просрочените плащания и от началника на отдел „Териториално устройство и евроинтеграция“ не е осъществен ефективен контрол, независимо, че с неизрядния наемател е осъществена кореспонденция. За одитирания период не са въведени адекватни контролни дейности, които да минимизират рисковете в процеса. В резултат на това по бюджета на общината не са постъпили дължими приходи от наем и не са предприети действия за прекратяване на договора, изземане на имота и обявяване на нова процедура¹⁹.

.....
.....

5.1.20. Обявените първоначални наемни цени са в съответствие с определените в Тарифата за базисните цени за отдаване под наем на общински помещения и терени по чл. 33,

¹⁸ Одитно доказателство № 43

¹⁹ Одитно доказателство № 43

ал. 1 от НРПУРОИ на територията на Община Годеч, приета с Решение № 111 от 27.09.2012 г. на общинския съвет.

Анализът на процеса по отдаване на общинската собственост под наем показва, че в заповедите на кмета на общината за обявяване на тръговете с тайно наддаване за отдаване под наем на общински нежилищни имоти са обявявани ниски първоначални наемни цени от 0.45 лв., 0.55 лв. и 1.64. лв. на кв.м., тъй като Тарифата за базисните цени за отдаване под наем на общински помещения и терени по чл. 33, ал. 1 от НРПУРОИ на територията на Община Годеч не е актуализирана от 2012 г.

Определените със заповедите на кмета на общината стъпки за наддаване от 2 лв., 5 лв. и 10 лв. са с ниска и несъществена стойност. В тръговете са участвали най-много по 2 кандидати, като са спечелени при предложена цена с една стъпка по-висока от първоначално обявената цена, с изключение на един търг²⁰.

През одитирания период при промяната на минималната работна заплата за страната от 01.01.2014 г., 01.01.2015 г и 01.07.2015 г. от общинския съвет не е актуализирана тарифата за базисните цени за отдаване под наем на общински помещения и терени, а са приемани решения цените на общинските помещения, терени и жилища „еднократно“ да останат непроменени, независимо от процентното увеличение на минималната работна заплата за страната, с мотив „икономическата обстановка и зачестилата практика наемните суми да не се издължават навреме“, в сила съответно от 01.01.2014 г., 01.01.2015 г и 01.07.2015 г.

Приложеният подход е незаконосъобразен, тъй като:

а) основанието, на което са приети решенията е неотнормено/невалидно спрямо целта, за която са приети решения Решения № 140 от 27.12.2013 г., № 9 от 29.01.2015 г. и № 80 от 30.07.2015 г. на общинския съвет, с които НРПУРОИ на практика е неправилно дерогирана²¹ в частта ѝ на императивната разпоредба на чл. 34 относно актуализацията на наемните цени при промяната/увеличаването на минималната работна заплата за страната - подробно разгледано по-горе в т .2.2. на настоящия раздел на одитния доклад;

б) при наличието на действащи договори за наем, в които е включена специална клауза, че „наемната цена се актуализира от Наемодателя при промяна на минималната работна заплата за страната и/или решение на общинския съвет“, а приемането на цитираните решения, не може да произведе директен ефект върху договорите без сключването на допълнителни писмени споразумения (анекси) в тази посока съгласно т. 8.2. от раздел VIII „Други условия“ на типовия договор, тъй като освен, че е на невалидно/нерелевантно²² правно основание, решението е едната от двете предпоставки, които могат да бъдат приложени заедно или поотделно (и/или) за прилагането на съответните клаузи от договорите, респ. на чл. 34 от НРПУРОИ. В резултат, тъй като няма решения на общинския съвет, които да са приети на релевантното основание - чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА, във връзка с чл. 8, ал. 2 от ЗОС - за промяна или за определяне на срока за прилагане на чл. 34 от НРПУРОИ чрез преходна разпоредба, то на практика няма валидно решение на общинския съвет относно неувеличаването на наемната цена по действащите договори за наем.

В резултат от решенията на общинския съвет и липсата на действия от общинската администрация по бюджета на общината са постъпили 31 на сто по-малко приходи от възможните съобразно увеличението на минималната работна заплата за страната и в същия размер са ограничени възможностите за финансиране на местни дейности²³.

²⁰ обявен със Заповед № 462 от 05.11.2013 г. на кмета на общината

²¹ частично отменена/обезсилена

²² правно неотнормено

²³ Одитно доказателство № 43

.....
.....
6.3. При извършената проверка за съответствие на осъществените разпоредителни сделки с правната рамка е установено:

а) имотите, обект на разпоредителни сделки са включени в Програма за управление и разпореждане с имотите - общинска собственост през 2014 г. и Програма за управление и разпореждане с имотите - общинска собственост през 2015 г., в съответствие с чл. 42, ал. 1 от НРПУРОИ;

б) продажбата на имотите - частна общинска собственост е извършена след внасяне на предложение от кмета на общината до общинския съвет и въз основа на решение на общинския съвет в съответствие с чл. 35, ал. 1 от ЗОС, като начинът на разпореждането е определен с решението на общинския съвет;

в) началните тръжни цени на общинските имоти са определени на база пазарни оценки, изготвени от лицензиран оценител и приети от общинския съвет;

г) въз основа на заповед на кмета на общината е извършена продажба на имотите чрез публичен търг или публично оповестен конкурс.

В заповедите на кмета на общината е определен: вида на търга, началната тръжна цена, депозита за участие в търга, датата за провеждане на търга и цената на тръжната документация. Със заповедите са утвърдени и тръжните документации. Заповедите на кмета на общината са обявявани на информационното табло на общината, на интернет страница на общината и в един регионален ежедневник;

д) със заповеди на кмета на общината са назначени комисии и са проведени публични търгове по реда на НРПУРОИ. За резултатите от публичните търгове от комисиите са съставени протоколи, подписани от членовете на комисията;

е) въз основа на протокола от проведените търгове от кмета на общината, в седем дневен срок, са издадени заповеди за определяне на участниците, спечелили търга, цената и условията на плащане. Заповедите са връчвани срещу подпис или са изпращани по пощата с обратна разписка до участниците в търга;

ж) с участниците, спечелили търговете, са сключени договори в писмена форма от кмета на общината, след заплащане цената на сделката. Договорите за продажба са вписани в Службата по вписванията по местонахождение на имота, в съответствие с изискванията на чл. 34, ал. 7 от ЗОС;

з) при разпоредителните сделки с общински имот, от физическите и юридическите лица са заплатени на общината режимни разноски в размер на 2 на сто от цената, в нарушение/несъответствие с чл. 111 от ЗМДТ (ред. ДВ, бр. 119 от 2002 г., в сила от 01.01.2003 г.)²⁴ на обща стойност 361,60 лв.²⁵;

з) дължимите суми, определени в сключените договори, са внесени в бюджета на общината, в т.ч. режимни разноски и данък по чл. 44 от ЗМДТ;

и) имотите - обект на разпореждане са деактувани със заповеди на кмета на общината и промяната в обстоятелствата е отразена в главния регистър на имотите - частна общинска собственост;

й) досиетата на проверените разпоредителни сделки с имоти - общинска собственост чрез публични търгове с тайно наддаване са комплектувани и се съхраняват в архива на общината²⁶.

²⁴ Констатация в Част трета, Раздел IV, т. 2.1.3 от одитния доклад

²⁵ Одитни доказателства №№ 55, 58 и 59

²⁶ Одитно доказателства №№ 55, 56 57,58 и 59

Разпоредителните сделки са проведени в съответствие с действащата през одитирания период правна рамка, с изключение на заплащането от купувачите в полза на общината на режийни разноси в размер на 2 на сто от цената, в несъответствие с чл. III от ЗМДТ.

.....
.....

Настоящият одитен доклад е приет на основание чл. 48, ал. 1 от Закона за Сметната палата с Решение № 407/10.10.2019 г. на Сметната палата.