

РЕШЕНИЕ

№ 354/6.7.2017г.

гр. Пазарджик,

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд – Пазарджик – XI – административен състав, в открито съдебно заседание на двадесет и осми юни, две хиляди и седемнадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ДЕСИСЛАВА КРИВИРАЛЧЕВА

ЧЛЕНОВЕ: 1. ВАСКО НАНЕВ

2. ХРИСТИНА ЮРУКОВА

При секретар
на прокурора
от съдия

Димитрина Георгиева
Живко Пенев
ДЕСИСЛАВА КРИВИРАЛЧЕВА

и с участието
изслуша докладваното

по адм. дело № 372 по описа на съда за 2017 г.

Делото е образувано по протест на прокурор при Окръжна прокуратура гр. Пазарджик – Стефан Георгиев Янев, подаден против чл. 4, ал. 1, т. 4, чл. 21, ал. 1, т. 2 и чл. 25, ал. 10 и ал. 11, чл. 38, т. 26 и т. 26а, чл. 45, ал. 2, т. 6, раздел VI – Административнонаказателни разпоредби – чл. 54, 57, 58, 58а, 59, 60 и 61 от Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Септември, приета с решение на Общински съвет Септември.

В протеста се твърди, че оспорените разпоредби от Наредбата са незаконосъобразни, тъй като несъответстват на нормативен акт от по-горна степен. Моли се да бъдат отменени оспорените разпоредби като незаконосъобразни. Претендират се направените по делото разноски.

За ответника – Общински съвет Септември, редовно призован, не се явява представител и не взема становище по протеста.

За контролиращата страна – Окръжна прокуратура Пазарджик, се явява прокурор Живко Пенев.

Административен съд – Пазарджик, като прецени събраните по делото доказателства в тяхната съвкупност и обсъди доводите на страните, приема за установено следното от фактическа страна:

Предмет на оспорване са разпоредбите на чл. 4, ал. 1, т. 4, чл. 21, ал. 1, т. 2 и чл. 25, ал. 10 и ал. 11, чл. 38, т. 26 и т. 26а, чл. 45, ал. 2, т. 6, раздел VI – Административнонаказателни разпоредби – чл. 54, 57, 58, 58а, 59, 60 и 61 от Наредба за определянето и администрирането на местните такси и

цени на услуги на територията на Община Септември, приета с решение на Общински съвет Септември.

По делото не са представени доказателства за това по чие предложение е приета наредбата, както и какви са мотивите към проекта на Наредбата. Въпреки указанията на съда дадени с разпореждане № 1029 от 23.05.2017 г. по делото не са представени и доказателства дали е изпълнено задължението по чл. 26 и чл. 28 от ЗНА, а именно дали преди внасянето на проекта на нормативния акт за приемане от компетентния орган същият е публикуван на интернет страницата на съответната институция за предложения и становища от заинтересованите страни.

Въз основа на тази фактическа обстановка, от правна страна съдът прави следните изводи:

Протестът е процесуално допустим, като подаден от лице имащо правен интерес от оспорването, по смисъла на чл. 186, ал. 2 от АПК и в законоустановения срок.

Разгледан по същество протестът е основателен.

Съгласно чл. 26, ал. 2 от ЗНА, приложим субсидиарно по силата на препращащата норма на чл. 80 от АПК, преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган, съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. Анализът на цитираната правна норма сочи извод, че изброените задължения на съставителя на проекта са императивно предвидени, с оглед гарантиране принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност. Неизпълнението, на което и да е от тях води до процесуално нарушение, опорочаващо акта до степен, налагаща неговата отмяна.

В конкретния случай по делото не се установи, че проектът за приемане на оспорените текстове от Наредбата е публикуван, съгласно разпоредбата на чл. 26, ал. 2 от ЗНА. Единствено по делото са представени доказателства, че на 02.12.2009 г. на официалния сайт на Община Септември е публикуван проект на Наредбата, от които не може да се установи дали това публикуване е във връзка с Решение № 505, взето с Протокол № 26 от заседание на ОбС Септември, проведено на 18.12.2009 г. във връзка с приемане на изменение и допълнение на Наредбата или е публикуване на първоначалния проект на Наредбата за определянето и администрирането на местите такси и цени на услуги на територията на Община Септември.

В разпоредбите на чл. 13 и сл. от Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагането на ЗНА подробно е регламентиран редът и начинът за изготвянето на законопроект, а именно: изготвяне на първоначален проект, обсъждането му, изготвяне на втори проект, в случаите когато се налагат съществени изменения на първоначалния проект. Органът, който изготвя проекта е длъжен да го изпрати заедно с мотивите на заинтересуваните

лица, обществени организации, като въз основа на обсъжданията съставителят внася необходимите изменения в нормативния акт. Чак след това окончателният проект на акта се публикува, съгласно чл. 26, ал. 2 от ЗНА, непосредствено преди внасянето му за приемане от компетентния орган, с оглед гарантиране принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност.

Въпреки дадените указания на съда по делото не се събраха доказателства проектът на Наредбата да е публикуван в интернет страницата на сайта на Община гр. Септември. Приемането на отделните текстове на Наредбата евентуално биха засегнали права и интереси на заинтересувани лица или организации, които са били лишени от възможността да вземат становище по него. Не без основание в разпоредбата на чл. 26, ал. 2 от ЗНА е предвидено, че публикуването на интернет страницата на съответната институция става непосредствено преди внасянето на проект на нормативен акт. Тълкувайки посочения текст от закона може да се приеме, че следва да се публикува окончателният проект на нормативния акт, изготвен след проведеното обществено обсъждане и направените промени в него. Логично е при изготвяне на окончателния проект на нормативния акт да се вземат предвид и становищата на постоянните комисии. Това е така, тъй като в същите може да се съдържат препоръки или предложения, въз основа, на които да се направят корекции в текстовете на обсъждания подзаконов нормативен акт. Изискването за публикуване на проекта, ведно с мотивите към него, не е едно формално изискване, а строго регламентирана процедура, след която първоначалният проект може да бъде променен, когато се наложат съществени изменения на първоначалния проект.

С оглед на гореизложеното, настоящият състав намира, че Общински съвет Септември е приел подзаконов нормативен акт, чиито текст не е публикуван на интернет страницата на съответната институция. Нарушението на изискването на чл. 26, ал. 2 от ЗНА съставлява самостоятелно основание за отмяна на акта като незаконосъобразен. Изискването на този законов текст е императивно, а от представените доказателства не може да се обоснове извод, че то е спазено.

Оспореният текст от Наредбата е незаконосъобразен и на друго основание.

Предмет на оспорване е текстът на действащата разпоредба на чл. 4, ал. 1, т. 4 от Наредбата за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Септември /Наредбата/, която гласи: "Размерът на местните такси и цени на услуги и права, предоставени от общината, се определя при спазване на следните принципи: 4. Ефективно разпределение на общински ресурси чрез определяне на такси и цени на услуги;"

Съгласно чл. 8, ал. 1 от ЗМДГ „Общинският съвет определя размера на таксите при спазване на следните принципи:

1. възстановяване на пълните разходи на общината по предоставяне на услугата;

2. създаване на условия за разширяване на предлаганите услуги и повишаване на тяхното качество;

3. постигане на по-голяма справедливост при определяне и заплащане на местните такси.

Общинските съвети като органи на местното самоуправление на територията на съответната община решават самостоятелно въпросите от местно значение, които законът е предоставил в тяхната компетентност. Съгласно разпоредбата на чл. 8, ал. 1 от ЗМДТ Общинският съвет определя самостоятелно размера на таксите, но само при спазване на посочените по-горе принципи, които са уредени с нормативен акт от по-горна степен.

При анализ на оспорената разпоредба на чл. 4, ал. 1, т. 4 от Наредбата и тази на чл. 8, ал. 1 от ЗМДТ съдът констатира, че е налице противоречие между двата текста: разпоредбата на подзаконовия нормативен акт недопустимо разширява кръга на принципите, които законът определя да бъдат спазени при определяне на размера на местните такси и цени на услуги в общината. Съгласно чл. 76, ал. 3 от АПК, общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение. Разпоредбата на чл. 75, ал. 2 от АПК предвижда, че нормативните административни актове се издават по прилагане на закон или подзаконов нормативен акт от по-висока степен. Нормите на чл. 75, ал. 2 и чл. 76, ал. 1 и ал. 2 от АПК са идентични с тези на чл. 2, чл. 3, ал. 1, чл. 7, ал. 2 и чл. 8 от ЗНА, като прогласяват забраната да се уреждат с наредба обществени отношения, уредени вече с нормативен акт от по-висока степен. Законът е нормативният акт, който урежда първично или въз основа на Конституцията, обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения. За уреждане на другите отношения по тази материя законът може да предвиди да се издаде подзаконов акт. Наредбата като нормативен акт се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен.

Следователно както ЗМДТ, така и ЗНА и ЗМСМА не допускат с подзаконов нормативен акт на общински съвет да се дописват и други принципи, определящи размера на местните такси и цени на услуги, освен изрично посочените в закона. Нормата следва да се прилага само съобразно изричното и съдържание и без да се тълкува разширително и в противоречие с принципа за законност по чл. 4 АПК и принципът на правовата държава - чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Предвид изложеното, настоящият състав приема, че оспореният текст на чл. 4, ал. 1, т. 4 от Наредбата е материално незаконосъобразен, поради противоречие с норми от по-висок ранг, поради което ще следва да бъде отменен на основание чл. 146, т. 4, вр. чл. 196 от АПК.

Предмет на оспорване е и текстът на действащата разпоредба на чл. 21, ал. 1, т. 2 от Наредбата, която гласи: „Не се събира такса за сметосъбиране и сметоизвозване за недвижими имоти (застроени и незастроени), които няма да се ползват през цялата година, като за недвижимите имоти, представляващи сгради или земя и сграда – жилището не е основно за собственика и ползвателя на недвижимия имот...“ Посочената разпоредба противоречи на разпоредбата на чл. 71, т. 1 от ЗМДТ, която регламентира в кои случаи не се събира такса за сметосъбиране и сметоизвозване. Посочената разпоредба от закона дава възможност от таксата за смет да бъдат освобождавани всички видове недвижими имоти при определени условия, докато текстът от Наредбата въвежда ограничение това да стане само за определен вид имоти, при които жилището не е основно за собственика. С оглед на това съдът намира, че оспорената разпоредба от Наредбата противоречи на норма от по-висок ранг, какъвто е ЗМДТ, поради което следва да бъде отменена като незаконосъобразна.

Предмет на оспорване е и текстът на действащата разпоредба на чл. 25, т. 10 и т. 11 от Наредбата, която гласи: т. 10 – „При постъпване в детска ясла и детска градина се внася еднократен депозит в размер на една месечна такса. Депозитът се приспада от последната дължима такса при напускането на детето от детското заведение; т. 11 – „При подаване на заявления за постъпване в детско заведение на територията на общината се изисква от родителите да представят удостоверение от Община Септември за липса на задължения към общината.“ В протеста е посочено, че разпоредбите от Наредбата противоречат на чл. 9б, чл. 81 и чл. 92 от ЗМДТ, които регламентират различен ред за обезпечаване и събиране на местните такси, различен от този в Наредбата, а именно реда по ДОПК. Противоречие има и с разпоредбите на чл. 7, чл. 8, ал. 1, чл. 55 и чл. 56 от Закона за предучилищното и училищното образование, съгласно който законодателят регламентира равни права на достъп на децата до образование и не ги поставя в зависимост от финансовите задължения на родителите и настойниците им. Предучилищното образование е задължително от учебната година, която е с начало в годината на навършване на 5-годишна възраст на детето, предвид на което държавата и общините са длъжни да осигуряват условия за обхват на децата в детските градини и групите за предучилищно образование. Тези доводи съдът намира за основателни, поради което оспорените разпоредби следва да бъдат отменени като незаконосъобразни.

Предмет на оспорване е и текстът на действащата разпоредба на чл. 38, т. 26 и т. 26а от Наредбата, която гласи: „Размерът на таксите за технически услуги се определя, както следва...; т. 26 – „Депозит за разкопаване на уличните и тротоарните настилки – 100 лв. на кв. м.“ и т. 26а – „Депозит за разкопаване на улични и тротоарни настилки от ВиК оператори и електроразпределителни мрежи – 35 лв. на кв. м.“

Съдът намира, че оспорената разпоредба противоречи на чл. 72, ал. 1 от ЗУТ и чл. 6, ал. 1 от ЗМДТ и чл. 107 от ЗМДТ.

В чл. 6, ал. 1 от ЗМДТ е предвидено, че общините събират местни такси: за битови отпадъци; за ползване на пазари, тържища, панаири, тротоари, площи и улични платна; за ползване на детски ясли, детски кухни, детски градини, специализирани институции за предоставяне на социални услуги, лагери, общежития и други общински социални услуги; за дейностите по отглеждане и възпитание в задължителното предучилищно образование за ползване на детската градина или училището извън финансираните от държавата дейности; за технически услуги; за административни услуги; за откупуване на гробни места; за дейности по обща подкрепа по смисъла на Закона за предучилищното и училищното образование, които не се финансират от държавния бюджет и се осъществяват от центрове за подкрепа за личностно развитие; за притежаване на куче; други местни такси, определени със закон. Видовете технически услуги, за които общинските съвети са властни да определят размер на такса, са изброени в чл. 107 от ЗМДТ.

Общинският съвет като местен орган на законодателна власт има правомощието да определя местните такси и цени на услуги посочени в ЗМДТ или предвиден в специален закон, но не и да въвежда нови видове местни такси. Въвеждането на такса за извършване на услугата по разкопаване на улици и тротоари не е предвидено сред хипотезите на чл. 6, ал. 1 от ЗМДТ, нито сред лимитативно изброените технически услуги в чл. 107 от ЗМДТ. Въвеждането на такава такса не е предвидено и в специален закон, вкл. Закона за устройството на територията, с който именно се уреждат обществените отношения свързани с устройството на територията, инвестиционното проектиране и строителството в Република България. Напротив в чл. 72, ал. 1 от този закон изрично е предвидено, че работите свързани с разкопаване на улични и тротоарни настилки и вътрешноквартални пространства се извършват само въз основа на разрешение за строеж. Следователно, след като в ЗМДТ или друг специален закон не е предвидено въвеждане на такса за извършване на услугата по разкопаване на улици и тротоари от страна на Кмета на Общината, то в противоречие със закона в оспорената разпоредба на Наредбата на Община Септември, е въведена такса за подобен вид услуга.

По изложените съображения, поради несъответствието ѝ с нормативни актове от по-висока степен, оспорената разпоредба на чл. 38, т. 26 и т. 26а от Наредбата се явява незаконосъобразна и следва да бъде отменена изцяло.

Предмет на оспорване е и текстът на действащата разпоредба на чл. 45, ал. 2, т. 6 от Наредбата, която гласи: „Освобождават се от такса собствениците на ... т. 6 – ловни кучета“. Съдът намира, че посочената разпоредба е в противоречие с нормативен акт от по-висока степен, какъвто е Закона за ветеринарномедицинската дейност, който в чл. 175, ал. 2, т. 6 регламентира освобождаването от такса собствениците на кучета на

инвалиди, служебни кучета, кучета използвани за опитни цели, кучета използвани от БЧК, както и кастрирани кучета. Законът не предвижда облекчение от заплащането на такса за собствениците, притежаващи ловни кучета, поради което и оспорената разпоредба от Наредбата следва да бъде отменена като незаконосъобразна.

Предмет на оспорване е и текстът на Раздел VI – Административнонаказателни разпоредби от Наредбата, а именно чл. 54, чл. 57, чл. 58, чл. 58а, чл. 59, чл. 60 и чл. 61. Наредбата е приета на основание чл. 9 от ЗМДТ, който се явява специален по отношение на подзаконовия нормативен акт, според който Общинският съвет приема наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги. Член 9 от ЗМДТ предоставя, но и ограничава правомощията на общинския съвет да приема наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги. Правомощията по определяне и администриране на местни такси и цени на услуги не включват и правомощия по приемане на наредба, в която да се определят наказания за неизпълнение на задължения във връзка с данъци и такси. Тоест, стои въпросът относно правомощието на общинския съвет да приеме текст на наредбата с това съдържание на основание чл. 9 ЗМДТ.

Безспорно общинският съвет като орган на местно самоуправление, е компетентен да приема норми за поведение, задължителни за физическите и юридическите лица на територията на съответната община, по въпроси, които не са от изключителната компетентност на други органи, но само в сферите, очертани в разпоредбите на чл. 17, ал. 1 от ЗМСМА. Европейската харта за местно самоуправление /ратифицирана със закон, приет от 37-о НС на 17.03.1995г./ в чл. 3, т. 1 дава дефиниция на понятието „местно самоуправление“ и като такова се разбира правото и реалната възможност за местните общности да регулират и да управляват в рамките на закона, на тяхната отговорност и в интерес на тяхното население, съществена част от обществените дела. Законът за местното самоуправление и местната администрация в чл. 17 определя именно тези рамки на закона, в които може да се осъществява местното самоуправление. В обжалваната наредба се посочва като правно основание чл. 9 ЗМДТ, като компетентността на общинския съвет следва да се съсредоточи в определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги, а с текста на оспорените разпоредби от Наредбата, компетентността на общинския съвет излиза от рамката на чл. 9 от ЗМДТ и навлиза в сферата на налагане на административни наказания за нарушения, свързани с местни данъци и такси, каквато компетентност по този текст общинският съвет няма. Конституционният съд в свое решение № 6/29.09.2009 г. по к.д. № 7/2009 г. сочи, че параметрите на местното самоуправление задължително се основават на законова уредба, която следва да е в съответствие с международните договори и чл. 3 от Европейската харта за местно самоуправление, като същността на местното самоуправление е правото и реалната възможност местните

общности да регулират и управляват в рамките на закона. Оттук се поставя въпроса дали материята, уреждаща налагане на наказания във връзка с данъци и такси е един от елементите, представляващи съществена част от обществените дела на местното самоуправление и в коя сфера на компетентност попада. Съгласно чл. 4 от Европейската харта за местно самоуправление, основните правомощия на органите на местно самоуправление се определят от Конституцията или от закона. Независимо от това, тази разпоредба не е пречка за предоставянето на органите на местно самоуправление на правомощия за специфични цели в съответствие със закона. Органите на местно самоуправление разполагат в рамките на закона с пълна свобода да поемат инициатива по всеки въпрос, който не е изключен от тяхната компетентност или предоставен на друга власт. Съгласно чл. 4, т. 4 от тази харта, правомощията, поверени на органите на местно самоуправление, поначало трябва да са пълни и неограничени. Оттук съдът прави извод, че обхватът на правомощията на общинския съвет като орган на местно самоуправление трябва да бъде максимално широк. В случая обаче, дори и да се наложи извод за наличие на законово определено широко правомощие на общинския съвет да уреди чрез приемане на наредба правоотношения свързани с определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги, то в рамките на тези правоотношения категорично не се поставят и правоотношенията, свързани с налагане на наказания за извършени нарушения във връзка с местните данъци и такси. Тези правоотношения са регламентирани с разпоредбите на чл. 123 и сл. от ЗМДТ, като съгласно чл. 128, ал. 1 от същия закон е определено, че актовете за установяване на нарушенията се съставят от служителите на общинската администрация, а наказателните постановления се издават от кмета на общината или от упълномощени от него длъжностни лица. Освен това текстът на чл. 58 от Наредбата противоречи на чл. 123, ал. 3 от ЗМДТ, според който лице, което декларира неверни данни и обстоятелства, водещи до намаляване или освобождаване от такса, се наказва с глоба от 50 до 200 лв., а юридическите лица и едноличните търговци - с имуществена санкция в размер от 100 до 500 лв. В противоречие е и разпоредбата на чл. 58а от Наредбата с тази на чл. 127 от ЗМДТ, според която не се смята за административно нарушение неплащането в срок на данъците и таксите по този закон.

Горното обосновава извод, че като е имал компетентност с процесната Наредба за определяне и администриране на местни такси и цени на услуги, предоставяни от Община Септември, общинският съвет е излязъл извън тази компетентност, уреждайки със същата наредба и отношения по повод извършени административни нарушения, за които се налагат административни наказания. В горния смисъл, целият текст на Раздел VI – Административнонаказателни разпоредби от Наредбата се явява нищожен, като приет извън правомощията на общинския съвет, предоставени с текста на чл. 9 от ЗМДТ.

Като допълнение следва да се посочи, че текстът на чл. 54 от Наредбата противоречи на чл. 128 от ЗМДТ, в който се съдържа законово предвидената възможност наказателните постановления за нарушения по този закон да се издават от кмета на общината или от упълномощени от него длъжностни лица. Текстът на чл. 54 от Наредбата възпроизвежда текста на чл. 128, ал. 1 от ЗМДТ, като поставя ограничение по отношение на предоставената възможност на кмета на общината да делегира правомощията си предоставени му от закона на упълномощени от него лица.

Ето защо съдът намира, че Наредбата в обжалваната ѝ част е незаконосъобразна и като такава следва да бъде отменена. Предвид изхода на делото и на основание чл. 143, ал. 1 във връзка с чл. 196 АПК на Окръжна прокуратура гр. Пазарджик следва да бъдат заплатени направените по делото разноски в размер на 20 /двадесет/ лева за публикация в Държавен вестник.

Водим от горното, и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, съдът

РЕШИ:

ОТМЕНЯ разпоредбата на чл. 4, ал. 1, т. 4, чл. 21, ал. 1, т. 2 и чл. 25, ал. 10 и ал. 11, чл. 38, т. 26 и т. 26а, чл. 45, ал. 2, т. 6 от Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Септември, приета с решение на Общински съвет Септември.

ОБЯВЯВА ЗА НИЩОЖНИ разпоредбите на цялата Раздел VI – „Административнонаказателни разпоредби“ – чл. 54, 57, 58, 58а, 59, 60 и 61 от Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Септември, приета с решение на Общински съвет Септември.

ОСЪЖДА Общински съвет Септември да заплати на Окръжна прокуратура гр. Пазарджик направените по делото разноски в размер на 20 /двадесет/ лева.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване с касационна жалба пред Върховен административен съд на Република България в 14-дневен срок от съобщението на страните, че е изготвено.

РЕШЕНИЕТО да се разгласи по реда на чл. 194 от АПК след влизането му в законна сила.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:/п/

ЧЛЕНОВЕ: 1. /п/

2./п/

