РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - ХАСКОВО

Изх. № ..2031...
Дата: ..10.08.17.

ОБ ... СЕЕ
Ад. нер. дела Вх. № 462
14.08.2017г.

ДО
ОБЩИНСКИ СЪВЕТ
МИНЕРАЛНИ БАНИ

Приложено, изпращаме Ви заверен препис на **Решение № 431 от 30.06.2017 г.** постановено по **адм. дело № 302/2017 г.** по описа на Административен съд – Хасково за **СВЕДЕНИЕ и ИЗПЪЛНЕНИЕ.**

Приложение: съгласно текста

Съдия……..
/ Кр.Костова-Грозева/

6300 Хасково ул.”Преслав” №26
тел./ факс 038/626012, e-mail:has@admsudhaskovo.org

252

РЕШЕНИЕ

№..431...

...30..06...2017 г. гр.Хасково

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – ХАСКОВО в открито съдебно заседание на седми юни две хиляди и седемнадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ИВА БАЙНОВА

ЧЛЕНОВЕ: КРЕМЕНА КОСТОВА - ГРОЗЕВА

ЦВЕТОМИРА ДИМИТРОВА

при секретаря Диана Динкова ..... в присъствието на прокурора Николай Гугушев ..... като разгледа докладваното от съдия Димитрова административно дело №302 по описа на съда за 2017 година, за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по Раздел III от Глава десета на АПК.

Образувано е по протест на Прокурор при Окръжна прокуратура – Хасково, срещу чл. 4, ал.1, т.4 и 5; чл.11, ал.4; чл.19, ал.6, изр.последно; чл.46, ал.3, т.6 и чл.47, т.14 от Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Минерални бани.

В протеста се твърди, че при проверка на съдържанието на Наредбата било установено, че някои от разпоредбите в нея противоречат на нормативни актове от по-висока степен. На първо място се сочи, че според чл.4, ал.1 от Наредбата, размерът на местните такси и цени на услуги се определял при спазване на следните принципи: т. 4 - ефективно разпределение на общински ресурси чрез определяне на такси и цени на услуги и т.5 - насърчаване на частния сектор в предоставянето на регламентираните в Наредбата услуги. Твърди се, че съгласно чл.8, ал.1 от ЗМДТ общинският съвет определял размера на таксите при спазване на следните принципи: възстановяване на пълните разходи на общината по предоставяне на услугата; създаване на условия за разширяване на предлаганите услуги и повишаване на тяхното качество; постигане на по-голяма справедливост при определяне и заплащане на местните такси. Навеждат се доводи, че по този начин от общинския съвет била надхвърлена законовата рамка – чл.8, ал.1 от ЗМДТ, поради което стореното било без компетентност. На второ място, в чл.11, ал.4 от Наредбата била регламентирана възможност общинската администрация да откаже извършването на искана услуга на физическо или юридическо лице, което имало парични задължения към Община Минерални бани. Така регламентираната хипотеза противоречала на разпоредбите на чл.7, чл.8 и чл.9б от ЗМДТ, както и на разпоредбата на чл.3, ал.3 от ЗОАРАКСД. Навеждат се доводи, че възведената в чл.1, ал.2 от ЗОАРАКСД цел на закона била да улесни и насърчи извършването на стопанската дейност, като ограничи до обществено оправдани граници административното регулиране и административния контрол, осъществявани върху нея от държавните органи и от органите на местното самоуправление. Чрез въвеждането на горепосочените изисквания по отношение на лицата, предвидения от Община Минерални бани административен контрол излизал извън целта на ЗОАРАКСД и противоречал на същата. В случая административното регулиране не било до обществено оправдани граници по смисъла на чл.1, ал.2 от ЗОАРАКСД, тъй като резултата от разпоредбите на горепосочените текстове от Наредбата бил въвеждането на ограничения. На следващо място се сочи, че в разпоредбата на чл.19 ал.6 от Наредбата били посочени длъжностните лица и начина на установяване на невярно деклариране на обстоятелства, даващи основание от освобождаване от плащане на

такса за услугата сметосъбиране и сметоизвозване. В последното изречение на разпоредбата било посочено, че в случай, че било декларирано неползване на имота, а е било констатирано, че той се ползва, лицето дължало такса в двоен годишен размер. Така предвидената санкция при констатиране на описаното в хипотезиса нарушение противоречало на разпоредба на нормативен акт от по-висока степен, а именно чл.123 ал.3 от ЗМДТ. Съгласно чл.7 ал.2 и чл.15 от ЗНА санкционните норми се въвеждали само със закон и било недопустимо в подзаконов нормативен акт да се определят други различни по вид и размер санкции от тези, предвидени в закона. Предвидената в чл.19 ал.6 от Наредбата регламентация противоречала и на основните принципи за определяне на административни наказания, предвидени в разпоредбите на чл.27 ал.1 и ал.2 от ЗАНН. На следващо място се сочи, че съгласно чл.46 ал.3, т.6 от Наредбата се освобождавали от такса собствениците на ловни кучета. Цитираното разрешение съответствало на чл.175 ал.2 т.6 от Закона за ветеринарномедицинската дейност в редакцията преди измененията с ДВ бр.14/2016г. в сила от 19.02.2016г. След промяната в ЗВД вече не съществувало правно основание за прилагане на тази по-благоприятна възможност. Законовата норма била императивна и подлежала на стриктно тълкуване, тъй като въвеждала изключение от правилото, че такса се дължи. Ето защо било недопустимо разширяване на приложното й поле, поради което и действието на чл.46 ал.3 т.6 от Наредбата било недопустимо в настоящата редакция. На следващо място, в разпоредбата на чл.47 т.14 била определена цена на услуга „проверка на жалби“ в размер на 30 лева. Тази разпоредба противоречала на разпоредбите на чл.7 ал.1, чл.8 ал.1 от ЗМДТ, в които били регламентирани принципите за определяне на таксите за услуги, противоречала и на разпоредбата на чл.60 ал.1 от КРБ, в която се изисквало таксите да са определени със закон. Разбирането за нормативна регулация на таксите се следвало от законодателя. На органите, които предоставяли публична услуга, законодателят предоставял правото да определят единствено размера на таксата, тъй като те притежавали възможността да го съобразят с необходимите материално-технически и административни разходи по предоставяне на услугата. Разглеждането и произнасянето по жалби били проявления на компетентност, която пък представлявала призната от правото възможност на даден орган да издаде определен акт или да предприеме съответни мерки в определена област, т.е. касаело се за правомощия, които органът едновременно бил овластен, но и задължен да осъществи. В тази връзка претендирането на такса за услуга, изразяваща се в изпълнение на правно задължение, било недопустимо. По подробно изложените в протеста съображения се иска отмяна на разпоредбите на чл. 4, ал.1, т.4 и 5; чл.11, ал.4; чл.19, ал.6, изр. последно: „ в този случай лицето/а/ дължи такса в двоен годишен размер“; чл.46, ал.3, т.6 и чл.47, т.14 от Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Минерални бани, като незаконосъобразни, поради противоречието им с разпоредби на нормативен акт от по-висок ранг. Претендира се присъждане на направените разноски по делото.

Ответникът, Общински съвет – Минерални бани, редовно призован, не изпраща представител.

Представителят на Окръжна прокуратура – Хасково в съдебно заседание поддържа протеста и дава заключение за отмяна на протестираните разпоредби. Моли за присъждане на направените по делото разноски.

Административен съд – Хасково, като прецени доказателствата по делото, приема за установено от фактическа страна следното:

С Докладна записка вх. № 286/15.11.2011г. в Общински съвет Минерални бани (№2826/15.11.2011г.), Кметът на Община Минерални бани предложил на ОбС – Минерални бани на основание чл.21, ал.1, т.7 от ЗМСМА да бъде приета Наредба за

253

определянето и администрирането на местни такси и цени на услуги на територията на Община Минерални бани.

Видно от данните по делото, с Решение №20, взето на заседание на Общински съвет Минерални бани, проведено на 23.11.2011г., на основание чл.21, ал.1, т.7 от ЗМСМА, Общински съвет – Минерални бани приел Наредба за определянето и администрирането на местни такси и цени на услуги на територията на Община Минерални бани, като в гласуването при приемане на Решение №20/23.11.2011г. участвали 13 общински съветници от общо 13, от които 11 гласували „за", нямало гласували „против", а 2-ма общински съветници гласували „въздържал се".

По делото се представя в актуалната й действаща редакция Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Минерални бани (Наредбата). Видно от §3 от ПЗР към Наредбата, същата е издадена на основание чл.9 от Закона за местните данъци и такси и влиза в сила от приемането й от ОбС – Минерални бани, с Решение №20 от 23.11.2011г. Посочено е също, че Наредбата е променена и допълнена с Решение №65 от 27.01.2012г. (с което е създаден чл. 19, ал.6), № 242/26.07.2012г. (с което е създаден чл.46, ал.3,т.6), №833/26.01.2015г., №1057/09.09.2015г., №182/04.05.2016г. и №274/25.08.2016г.

При така установената фактическа обстановка съдът достигна до следните правни изводи:

Протестът е процесуално допустим. Предмет на оспорване са конкретни разпоредби от подзаконов нормативен акт, действащ на територията на Община Минерални бани. На основание чл. 186, ал.2 от АПК прокурорът може да подаде протест срещу подзаконов нормативен акт. Оспорването на подзаконовия нормативен акт пред съда е частично и касае само посочените разпоредби от Наредба за определянето и администрирането на местни такси и цени на услуги на територията на Община Минерални бани, което е допустимо съгласно чл.185, ал.2, вр. ал.1 от АПК. Освен това разпоредбата на чл.187, ал.1 от АПК изрично предвижда безсрочност на оспорването на подзаконовите нормативни актове, т.е. без ограничение във времето.

Разгледан по същество, протестът е основателен.

Нормата на чл.21, ал.2 от Закон за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) предвижда принципна компетентност на общинския съвет, в изпълнение на своите правомощия по ал.1 на същия член, да приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. С оглед горното, Наредбата, като цяло и от която се протестират разпоредби, следва да се приеме за издадена от компетентен орган – Общински съвет – Минерални бани, съобразно чл.21, ал.2 от ЗМСМА.

Не се спори по делото, че протестираните текстове от Наредбата са приети с решение, взето на редовно проведено заседание на общинския съвет, при наличие на кворум и необходимото към този момент мнозинство на общинските съветници.

Съгласно §3от Преходните и заключителни разпоредби на Наредбата, последната е издадена на основание чл.9 от Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ), според който общинският съвет приема наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги.

Съгласно чл.7, ал.2 от Закон за нормативните актове (ЗНА), наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен, а според чл.8 от ЗНА всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение. В същия смисъл са и разпоредбите на чл.75, ал.2 и чл.76, ал.3 от АПК. Като компетентни да издават нормативни (подзаконови) административни актове

разпоредбата на чл.76, ал.1 от АПК сочи изрично овластените от Конституцията или закон органи, в какъвто смисъл е и по-общата разпоредба, доколкото се отнася до всички нормативни актове, на чл.2, ал.1 от ЗНА. Като колективен орган на местното самоуправление по смисъла на чл.18, ал.1 от ЗМСМА, общинският съвет е овластен да издава нормативни актове, с които да урежда, съобразно нормативни актове от по-висока степен, обществени отношения с местно значение.

В чл.21, ал.1 от ЗМСМА се изброяват правомощията му, а съгласно ал.2 на чл.21 от ЗМСМА в изпълнение на правомощията си по ал.1 общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. Съгласно чл.21, ал.1, т.7 от ЗМСМА, общинският съвет определя размера на местните такси. Анализът на тази разпоредба във връзка с ал.2 на чл.21 от ЗМСМА, чл.8 от ЗНА и чл.76, ал.3 от АПК сочи, че общинският съвет е компетентен орган да приема подзаконови актове (наредби) от местно значение, с която да определи местните такси и цени на услуги, каквато е Наредбата, оспорена с процесния протест. От направения по-горе преглед на нормативната уредба следва изводът, че нормотворческите правомощия на общинския съвет произтичат от Конституцията или закона и се ограничават до обществени отношения с местно значение, които обаче нямат своя регулация от нормативни актове от по-висока степен.

В разпоредбата на чл.4, ал.1 от Наредба за определянето и администрирането на местни такси и цени на услуги на територията на Община Минерални бани се сочи следното: „Размерът на местните такси и цени на услуги се определя при спазване на следните принципи: т.4 – ефективно разпределение на общински ресурси чрез определяне на такси и цени на услуги; т.5 – насърчаване на частния сектор в предоставянето на регламентираните в Наредбата услуги.“.

Основателно се твърди в протеста, че атакуваната разпоредба на чл.4, ал.1, т.4 и 5 от Наредбата противоречи на чл.8 от ЗМДТ, съгласно който общинският съвет определя размера на таксите при спазване на следните принципи: т.1 - възстановяване на пълните разходи на общината по предоставяне на услугата; т.2 - създаване на условия за разширяване на предлаганите услуги и повишаване на тяхното качество; т.3 - постигане на по-голяма справедливост при определяне и заплащане на местните такси.

Съдът намира, че принципите, които следва да съблюдават общинските съвети при определяне размера на местните такси, се сочат изчерпателно в чл.8 от ЗМДТ, поради което не могат да се предвиждат нови, нефигуриращи в обсъжданата разпоредба такива. В случая посочените в чл.4, ал.1, т.4 и 5 от Наредбата принципи не се установяват да са измежду изброените в чл.8 от ЗМДТ, от което следва изводът, че посочените по-горе т. 4 и 5 от чл.4, ал.1 от Наредбата са били приети в нарушение на чл.8 от ЗНА, съгласно който всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение, както и че противоречат на разглеждания по-горе чл.8 от ЗМДТ (в относимите му редакции), уреждащ изчерпателно принципите, следващи се при определяне размера на местните такси.

Ето защо протестът в тази си част се явява основателен.

Оспореният текст на чл.11, ал.4 от Наредбата регламентира възможност общинска администрация да откаже извършване на искана услуга на физическо или юридическо лице, което има парични задължения към Община Минерални бани.

Извършването на административни или технически услуги е основна и съществена част от осъществяваните от общинската администрация дейности. Извършването на същите може да се откаже единствено на основанията, посочени в съответните специални закони, съдържащи предпоставките за извършването им. При наличието на

тези предпоставки и заплащането на определената от наредбата такса/цена, административния орган е длъжен да извърши поисканата услуга, като е недопустимо обвързването на изпълнението им с реализирането на други факти и обстоятелства, които нямат пряко отношение към извършването на конкретната услуга. С текста на цитираната норма на практика е сторено именно това, като е ограничена възможността физически и юридически лица да се възползват от предоставянето им. По мнение на настоящият съдебен състав оспорената разпоредба противоречи както на ЗМДТ, който като нормативен акт от по-висок ранг, не е въвел такива ограничения при ползване на услуги, предоставяни от общината, така и на самата цел на наредбата, тъй като последната урежда отношения, свързани с определяне и администриране на местните такси и цените на административните услуги, а не с въвеждането на каквито и да било ограничителни условия, извън законоустановените. Протестираната норма противоречи и на чл. 3, ал.3 от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност /ЗОАРАКСД/, съгласно който при административното регулиране и административен контрол върху стопанската дейност административните органи и органите на местното самоуправление не могат да налагат ограничения и тежести, които не са необходими за постигане на целите на закона. От това следва, че не може с нормативен акт на орган на местното самоуправление да се въвеждат подобни ограничения, което обуславя незаконосъобразността на оспорената разпоредба и налага същата да бъде отменена.

Чл.19, ал.6 от Наредбата гласи "Определени от Кмета длъжностни лица да извършват проверки за обстоятелствата декларирани в ал.5. При констатирано ползване на недвижимият имот се съставя констативен акт от проверяващите органи. В този случай лицето/а/ дължи такса в двоен годишен размер.". Разпоредбата на ал.5 от чл.19 към която е налице препращане, от своя страна предвижда лицата неползващи услугата сметосъбиране и сметоизвозване за притежаван имот по тази наредба за цялата година, да подават декларация в „Местни данъци и такси" при Община Минерални бани в срок до 15 декември на предходната година или в двумесечен срок от придобиване на имота. В декларацията се посочват точните данни за имота и собствениците/ползвателите/ и обстоятелството, че няма да го ползват през цялата календарна година. Декларацията се подписва от всички данъчно задължени лица/собственици, съсобственици или ползватели. Следователно от съдържанието на чл.19, ал.6 вр. с ал.5 от Наредбата е видно, че в случаите на декларирано неползване на имот и установено ползване от определените от кмета на община длъжностни лица, за невярно деклариралите се въвежда санкция. Предвидената в чл. 19, ал.6, изр. последно от Наредбата санкция в размер на годишната такса, противоречи на предвидените както по вид така и по размер в разпоредбата на чл. 123, ал.3 от ЗМДТ, наказания налагани за същото нарушение-невярно деклариране. Оспорената норма на чл.19, ал.6, изр. последно от наредбата противоречи и на чл. 9 от ЗМДТ, съгласно която разпоредба ккомпетентостта на общинския съвет е единствено по отношение определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги. Приемайки текста на чл. 19, ал.6, изр. последно от Наредбата, общинския съвет е излязъл от рамката на чл. 9 от ЗМДТ и е навлязъл в сферата на налагане на административни наказания за нарушения, свързани с местни данъци и такси, каквито правомощия по този текст, общинският съвет няма. Изложеното обосновава извода, че приемайки нормата на чл. 19, ал.6, изр. последно от Наредбата, общинският съвет е излязъл извън възложената му с чл. 9 от ЗМДТ компетентност, уреждайки със същата наредба и отношения по повод извършени административни нарушения, за които се налагат административни наказания. В този смисъл, оспорената разпоредба се явява нищожна, като приета извън правомощията на общинския съвет, предоставени с текста на чл. 9 от ЗМДТ. По сходен случай е

постановено Решение №8641/14.07.2015 г. по адм.дело №4208/2015 г. на ВАС, в което, по идентични на изложените съображения, изрично се приема нищожност, а не незаконосъобразност на оспорени разпоредби. В допълнение следва да се отбележи, че на основание чл. 196, вр. с чл. 168, ал.2 от АПК няма пречка съдът да обяви нищожност на оспорената разпоредба, макар да няма изрично искане за това от протестиращия.

Разпоредбата на чл. 46, ал.3,т.6 от Наредбата гласи: "Освобождават се от такса собствениците на кучета по чл. 175, ал.2 от Закона за ветеринарномедицинската дейност, а именно: ловни кучета." Основателен е доводът на прокурора, че тази разпоредба е незаконосъобразна. Действително, в чл. 116, ал.2 от ЗМДТ е предвидено, че се освобождават от такса собствениците на кучета по чл. 175, ал. 2 от ЗВМД, но ловните кучета са били посочени в предишната, вече отменена редакция на този член действаща до 19.02.2016г. Понастоящем законът не поставя притежаването на ловни кучета сред изключенията, при които не се заплаща местна такса. Затова оспорената разпоредба се явява незаконосъобразна и като такава следва да бъде отменена.

С атакуваната разпоредба на чл. 47, т.14 от Наредбата е определена цена за разглеждане на жалби в размер на 30.00 лева. В чл.6, ал.1 от ЗМДТ е предвидено, че общините събират местни такси: за битови отпадъци; за ползване на пазари, тържища, панаири, тротоари, площади 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 центровете за подкрепа за личностно развитие; за притежаване на куче; други местни такси, определени със закон. Същевременно в ал.2 на чл. 6 от ЗМДТ е посочено, че за всички услуги и права, включително по ал. 3, предоставяни от общината, с изключение на тези по ал. 1, общинският съвет определя цена.

Основният разграничителен белег между „таксата“ и „цената на услугата“ е „доброволността“ на предоставяните дейности. В първият случай той липсва, тъй като законът изрично задължава общините за извършването на съответните услуги да събират такса, а във втория е налице, тъй като общините по собствено усмотрение приемат да извършват определени услуги.

За да е налице възможност за определяне на цена, по смисъла на чл. 6, ал.2 от ЗМДТ от общинска администрация, е необходимо общината доброволно да е приела да предоставя услуга/и в полза на физически и юридически лица. Услугата по съществото си представлява доброволно действие в полза на друго лице.

По мнение на съда, разглеждането на жалби е изпълнение на правно задължение на общината и в този смисъл същото по естеството си не представлява услуга извършвана от администрацията в полза на лицата. В конкретният случай, на практика е въведено заплащането на цена, като условие за да се пристъпи към изпълнение на служебни задължения почиващи на нормативна уредба. В ЗМДТ липсва норма, която да въвежда цена за извършване на действия, влизащи в служебните задължения на общинските служители. След като такива не са предвидени в ЗМДТ или друг специален закон, то очевидно, че оспореният текст на чл.47, т.14 от Наредбата противоречи на закона и като такъв се явява незаконосъобразен и следва да бъде отменен.

При този изход на спора в полза на Окръжна прокуратура - Хасково следва да се присъдят направените в производството разноски в размер на 20.00 (двадесет) лева,

представляващи заплатената такса за обнародване на оспорването в ДВ.

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

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ по протест на прокурор при Окръжна прокуратура – Хасково разпоредбите на чл. 4, ал.1, т.4 и 5; чл.11, ал.4; чл.46, ал.3, т.6 и чл.47, т.14 от Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Минерални бани

ОБЯВЯВА ЗА НИЩОЖНА разпоредбата на чл.19, ал.6 изр. последно от Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Минерални бани.

ОСЪЖДА Общински съвет – Минерални бани да заплати на Окръжна прокуратура – Хасково разноски по делото в размер на 20 (двадесет) лева.

Решението подлежи на касационно обжалване пред ВАС в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

Решението да се разгласи по реда на чл. 194 от АПК при неподаване на касационна жалба или протест, или ако те са отхвърлени.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: **ЧЛЕНОВЕ: 1.**

2.

ВЯРНО С ОРИГИНАЛА!
СЕКРЕТАР: /Митева/
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД-ХАСКОВО УДОСТОВЕРЯВА, ЧЕ
РЕШЕНИЕТО Е ВЛЯЗЛО В СИЛА НА 21.07.17
ПРЕДСЕДАТЕЛ: