

## РЕШЕНИЕ

№ 66

гр. Велико Търново, 23.02.2018 година

## В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд гр. ВЕЛИКО ТЪРНОВО, в открито заседание на девети февруари през две хиляди и осемнадесета година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: МАРИЯ ДАНАИЛОВА  
ЧЛЕНОВЕ: ИВЕЛИНА ЯНЕВА  
РОСЕН БУЮКЛИЕВ

при участието на секретаря В. Г., като разгледа докладваното от съдия Буюклиев адм. дело №716 по описа на Административния съд за 2017 година и за да се произнесе взе предвид следното:

*Производството е по реда на чл. 191, ал. 2 от Административно-процесуалния кодекс (АПК).*

Делото е образувано по протест на прокурор при Окръжна прокуратура – Велико Търново срещу чл.37,ал.1,т.4 от Наредбата за определянето и администрирането на местни такси и цени на услуги в Община Лясковец, приета с Решение № 521 от 12.02.2003 г. по протокол №51 от същата дата на Общински съвет гр. Лясковец, изменяна и допълвана(наричана по-долу за краткост Наредбата). Протестът е аргументиран с доводи за противоречие на съдържанието на разпоредбата от подзаконовия нормативен акт с материалния закон. Според оспорващия, заплащането на предвидените в посочения текст от Наредбата режийни разноски в полза на общината при разпореждане с недвижим имот-общинска собственост в полза на физически и юридически лица, не намира законова опора нито в разпоредбите на Закона за местните данъци и такси /ЗМДТ/, нито в друг специален закон, следователно са незаконосъобразни и като такива следва да бъдат отменени.. Според прокурора с чл.37,ал.1,т.4 от Наредбата общинският съвет въвежда допълнителни разходи за гражданите, различни от предвидената таксата по т.1 от тази норма, и същите не са свързани с предоставяната услуга. Отделно от това намира, че при приемането на оспорвания текст и направените в него изменения не са изпълнени изискванията на чл.26,ал.2 и чл.28,ал.2 от ЗНА, в приложимата редакция, за публикуване на проекта за нормативен акт и провеждане на обществено обсъждане, както и наличието на същински и пълни мотиви към него.

В съдебно заседание, участващия прокурор от ВТОП, поддържа протеста с искането обжалваната норма от общинската Наредба да се отмени, по съображенията, изложени в него. Претендира за присъждане на направените по делото разноски.

Ответникът по жалбата – Общински съвет – Лясковец, редовно призован, не изпраща представител. Депозира становище по протеста с вх. №5829/09.11.2017г., в което излага подробни доводи за законосъобразността на оспорвания текст от Наредбата.

Във връзка с императивните изисквания на АПК, раздел III, гл.X, съдът е съобщил оспорването по реда на чл.181, ал.1 и 2 във вр.с чл.188 от АПК чрез обявление в ДВ бр.78/29.09.2017г., чрез поставяне на копие от него на определеното място в Административен съд-Велико Търново, като същото е публикувано и на интернет

страницата на ВАС. Няма присъединили се лица към оспорването, нито встъпили като страни при условията на чл.189, ал.2 от АПК.

Великотърновският административен съд, тричленен състав, като съобрази събраните доказателства, доводите на страните и след проверка на обжалвания административен акт в оспорваните му части, приема за установено следното:

С Предложение изх. № ФСД-01-331/06.02.2003 г./л.67 от делото/, адресирано до Общински съвет – гр. Лясковец, постъпило в деловодството на адресата на същия ден според входящия номер, на основание чл.9 от ЗМДТ кметът на Община Лясковец е представил проект за приемане на Наредба за определянето и администрирането на местни такси и цени на услуги в община Лясковец. На 12.02.2003 г. в 13.30 часа представеният от кмета проект на Наредба е обсъден на проведеното извънредно заседание на Общинския съвет, на което при обсъждането и гласуването на нормативния акт са присъствали 11 от общо 17-те общински съветници и с Решение № 521 по Протокол № 51 от 12.02.2003 г., на основание чл.21, ал.1,т.7 и чл.22 от Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/ във вр. чл.9 от с.3 с 11 гласа „за“ е приета процесната наредба.

Същевременно, на 21.01.2008 г. от кмета на Община Лясковец е внесено предложение с вх. № 19/21.01.2008г./л.108 от делото/ за изменени и допълнение на Наредбата, предвиждащо приемането на оспорената от прокурора в настоящото съдебно производство разпоредба на чл.37,ал.1,т.4 от същата. Предложението е разгледано на заседание от 24.01.2008г. на ресорната постоянна комисия по „Бюджет и финанси“ към Общински съвет - Лясковец преди внасянето му за обсъждане в Общинския съвет, видно от изготвения протокол от същата дата /л.112 от делото/. Съгласно представения протокол и присъствен лист от проведеното на 31.01.2008 година заседание на общинския съвет/л.113 и л.125 от делото/, при приемане на измененията и допълненията на атакуваната от прокурора Наредба са присъствали 16 общински съветници, като с Решение № 43 по Протокол № 5 от 31.01.2008 г. с поименно гласуване от Общинския съвет с 11 гласа „за“, 1-ин „против“ и 4-ма „въздържали се“ е приет проектът на предложената Наредба за изменение и допълнение на Наредбата за определянето и администрирането на местни такси и цени на услуги в Община Лясковец.

На 21.02.2013г. е последвало трето предложение от кмета на община Лясковец с вх. №53/21.02.2013г., за изменение и допълнение на процесната Наредба /л.147 от делото/, касаещо и оспорения от прокурора чл.37,ал.1,т.4 от нея. Проектът на наредбата, заедно с мотивите, е публикуван в интернет страницата на Община Лясковец на 13.02.2013 година, като е предоставена възможност на заинтересованите лица да направят своите предложения и становища. На 26.12.2013 г. на свое заседание постоянната комисия при ответника „Бюджет и финанси“ е разгледала това предложение на кмета на общината, за което е съставен и протокол от същата дата. С Решение №265 по Протокол №22/27.02.2013 година на Общински съвет-Лясковец в присъствието на всички 17 общински съветници и с поименно гласуване с 9 гласа „за, 6 -„против“ и 2 -„въздържали се“, е приета въпросната наредба.

С оспорената разпоредба на чл.37,ал.1,т.4 от Наредбата е предвидено, че при разпореждане с недвижим имот, физическите и юридическите лица заплащат на общината режийни разноски в размер на 2%, изчислени върху стойността на имота, предмет на продажбата; стойността на ограниченото вещно право, което се учредява; по-голямата стойност при замяна; стойността на реалния дял, който се получава при делба, но не по-малко от 20 лева. Според представената справка, приетата Наредба е разгласена чрез публикуването и на интернет страницата на Община Лясковец

При така установената фактическа обстановка, съдът прави следните изводи от правна страна:

Предмет на оспорване в настоящото съдебно производство са конкретни

разпоредби от подзаконов нормативен акт, какъвто е Наредбата за определянето и администрирането на местни такси и цени на услуги в Община Лясковец. Същата е подзаконов нормативен акт по смисъла на чл. 75, ал. 1 от АПК, тъй като съдържа административноправни норми, които се отнасят за неопределен и неограничен брой адресати и има многократно правно действие. Съгласно чл. 186, ал. 2 от АПК прокурорът може да подаде протест срещу акта, като по делото липсват данни оспорените разпоредби да са отменени или изменени след подаване на протеста. Съгласно чл. 187, ал. 1 от АПК подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето. Протестът е подаден до компетентния да го разгледа съд, съобразно уреденото в чл. 191, ал. 2 от АПК. Посочените обстоятелства обуславят процесуалната допустимост на оспорването.

Разгледан по същество протестът е и основателен по следните съображения:

С нормата на чл. 168, ал. 1, вр. с чл. 196 от АПК съдът е задължен да обсъди не само основанията, посочени от оспорващия, а въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на оспорения текст от наредбата на всички основания, предвидени по чл. 146 от АПК.

Оспореният подзаконов нормативен акт е издаден от компетентен орган. 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 урежда, съобразно нормативни актове от по-висока степен, обществени отношения с местно значение. В чл. 21, ал. 1 от ЗМСМА са изброени 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, на каквото основание е приета наредбата, общинският съвет определя размера на местните такси. Анализът на тази разпоредба във вр. с ал. 2 на чл. 21 от ЗМСМА, чл. 8 от Закона за нормативните актове (навсякъде в редакцията преди изменението с ДВ, бр. 34 от 03.05.2016 г.) и чл. 76, ал. 3 АПК сочи, че общинският съвет е компетентният орган да приема наредби от местно значение, и в частност да приеме наредба, регламентираща размера на местните такси, каквато е оспорената.

Спазени са и изискванията на чл. 27, ал.2 и ал.4 от ЗМСМА в актуалната им редакция, според съдържанието на които текстове заседанията на общинския съвет са законни, ако присъстват повече от половината от общия брой на съветниците /в настоящия случай повече от 9, което е спазено/, като решенията по чл. 21, т.7 от същия закон, съгласно чл. чл. 27, ал.5 от ЗМСМА (Отм. - ДВ, бр. 69 от 2003 г., нова, бр. 69 от 2006 г.), каквато е хипотезата, се вземат с мнозинство повече от половината от общия брой на съветниците и се приемат с поименно гласуване, което се отразява в протокола от заседанието. Както се каза, наредбата и последвалите допълнения и изменения в нея са приети с мнозинство от повече от половината от всички общински съветници и гласуването на направените в нея допълнения и изменения след 2006 г. е извършено поименно, което е отразено и в протокола от заседанията. Съответно, спазено и изискването на чл.45, ал.2 и ал.3 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Лясковец/приет с Решение № 3 от 26.11.2003 г. на Общински съвет – Лясковец, изменян и допълван/, съгласно които текстове, общинският съвет приема с мнозинство повече от половината от всички общински съветници и с поименно гласуване решения относно определяне размера на местните данъци и такси.

Спазена е изискуемата от закона специална форма. Съобразени са изискванията на чл. 75, ал. 3 и ал. 4 от АПК - посочен е видът на акта, който се приема, органът, който го е приел, главният му предмет, посочено е и правното основание за приемане. Спазена е структурата, формата и обозначението на съдържанието, съгласно изискванията на ЗНА.

Въпреки посоченото, настоящата инстанция намира, че при приемането на оспорената норма от Наредбата е допуснато съществено нарушение на административно-производствените правила и нарушение на материалния закон.

Дейността по издаване на нормативни административни актове от органите на държавното управление се подчинява на общите принципи на чл. 4, чл. 6, чл. 8 и чл. 12 АПК - законност, съразмерност, равенство и достъпност, публичност и прозрачност. В нормотворческия процес спазването на предвидената в закона процедура е задължение на натоварените с правотворчески правомощия административни органи и гарантира постигането и зачитането на горепосочените принципи.

Оспорената в настоящото производство от прокурора разпоредба на чл.37,ал.1,т.4 от Наредбата е приета с Решение № 43 по Протокол № 5 от 31.01.2008 г. на Общински съвет-Лясковец за изменение и допълнение на Наредба за определянето и администрирането на местни такси и цени на услуги в Община Лясковец. Следва да се има предвид, че действащите наредби се изменят с наредби за тяхното изменение. Това е така доколкото липсват специални правила за приемането на наредбите за изменение на наредби, поради което за тях са приложими общите такива. По аналогия се налага, че измененията и допълненията на подзаконови административни актове се гласуват и приемат по същия ред и процедура, по които те първоначално се приемат. Следователно приложение намира чл.26, ал.2 от ЗНА, в актуалната редакция към момента на приемане на измененията и допълненията във въпросната наредба, според която преди внасяне 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.

В конкретния случай, местният законодателен орган не е изпълнил задължението си да проведе обсъждане със заинтересованите лица и организации на проекта за изменение и допълнение на наредбата, с който е предложена за приемане оспорената от прокурора разпоредба, за да могат същите реално да упражнят правото си да направят предложения и дадат становище по него. По делото не са представени доказателства за организиране на посочената възможност за обсъждане преди приемането ѝ. Твърденията на ответника, че текстовете на приеманите от общинския съвет наредби са прочитани в дневните предавания на общинското кабелно радио не покриват изискването за осигуряване на възможност на заинтересованите лица да вземат участие преди приемането им. Изискването за публикуване на проекта не е формално изискване, а строго регламентирана процедура, след която първоначалният проект може да бъде променен, когато се наложат съществени изменения. /В този смисъл Решение № 7817 от 6.06.2013 г. на ВАС по адм. д. № 9387/2012 г., III о., /. Последващото изменение и допълване на Наредбата през 2013г. и извършените процедури по оповестяване, макар и да се отнася до оспорената разпоредба не могат да санират предходните нарушения в процедурата. Разпоредбата на чл.26,ал.2 от ЗНА е императивна, защото гарантират обективността, безпристрастността и качеството на работа по издаването, изменението и допълнението на подзаконови нормативни актове и неспазването ѝ представлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила, което само по себе си е достатъчно да опорочи приетия чл.37,ал.1,т.4 от Наредбата.

Отделно от това, от ответника не е спазен и минимално изискуемият 14-дневен срок, в който заинтересованите лица могат да правят предложения и да изразяват становище по проекта за изменение и допълнение на наредбата, с който се приема оспорения от прокурора текст. Предложението на кмета на Община Лясковец е внесено в общинския съвет на 21.01.2008 година, а заседанието на ответника е проведено на 31.01.2008 година., т.е. преди да е изтекъл този срок. Правната норма на чл.26, ал.2 от ЗНА има императивен характер, а установеният с нея минимален срок е задължителен за съставителя и неспазването му води до констатираната от съда процесуална незаконосъобразност.

Съдът възприема и изложените в протеста възражения, че както двете предложения за приемане и изменение на оспорения текст, така и приетите въз

основа на тях решения не съдържат мотиви относно възникнала нужда от местно значение за въвеждане на новите разпоредби. По силата на чл. 28, ал. 1 от ЗНА проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган. Според втората алинея мотивите, съответно докладът съдържат: причините, които налагат приемането; целите, които се поставят; финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива и анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Анализът на цитираните правни норми налага 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 издадения акт.

Настоящият състав намира, че в случая въпросните законовите изисквания на чл.28 от ЗНА не са изпълнени. Представеното по делото предложение на кмета на общината от 2008 г. за въвеждането на чл.37,ал.1,т.4 от наредбата не съдържа каквито и да е мотиви. По отношение на предложените изменения в Наредбата от 2013г. като мотиви най-общо е посочено привеждането ѝ в съответствие с направените промени в ЗУТ и действащата нормативна уредба по устройство на територията, геодезия,картография и кадастър, проектиране, изпълнение и контрол на строителството. В случая са посочени само основанията и причините, налагащи приемането въпросните промени, но не и мотиви, които да могат да покрият нормативно установеното с разпоредбата на чл.28, ал.2 от ЗНА съдържание. Наличието на формални мотиви се приравнява на липса на мотиви към проекта, което също води до незаконосъобразност на процесната Наредба и обуславя необходимостта от нейната отмяна. По силата на чл. 28, ал. 3 от ЗНА Общинският съвет е следвало въобще да не разглежда проекта на Наредбата, тъй като към него не са приложени същински и пълни мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал. 2. Пристъпвайки към обсъждане и гласуване на Наредбата, ответникът е процедирал незаконосъобразно, което налага отмяна на оспорваните части от наредбата само на това основание.

Настоящият съдебен състав намира, че оспорените части от Наредбата са и незаконосъобразни поради противоречие с материалния закон.

Съдебният контрол за материална законосъобразност на оспорените подзаконови правни норми се състои в проверка на съответствието им с текстове от акт от по-висока степен - закон или Конституция в рамките на регулираните обществени отношения по аргумент на разпоредбата на чл.8 от ЗНА.С оспорената разпоредба от наредбата се въвежда изискване при разпореждане с недвижим имот-общинска собственост, физическите и юридическите лица да заплащат в полза на общината на режийни разноски в размер на 2%, изчислени върху стойността на имота, предмет на продажбата; стойността на ограниченото вещно право, което се учредява; по-голямата стойност при замяна; стойността на реалния дял, който се получава при делба, но не по-малко от 20 лева.

Обществените отношения, свързани местни такси, са регулирани най-общо с разпоредбите на Раздел втори от ЗМДТ. В чл.6,ал.1 от закона са установени видовете такси, събирани от общината за предоставяне на услуги, като извън изброените остават онези, за които не се плаща такса и за тях общинският съвет определя цена на пазарен принцип, предвид чл. 6, ал. 2 от ЗМДТ. При определяне на вида и размера на местните такси, които общините имат право да събират във връзка с управлението и разпореждането с общински имоти, общинските съвети са ограничени само до предоставената им от закона компетентност. В конкретния случай, с оспорената от прокурора разпоредба на чл.37,ал.1,т.4 от Наредбата, Общински съвет-Лясковец е въвел заплащането на режийни разноски в полза на общината, като отделна такса

при разпореждане с имот-частна общинска собственост. В българското законодателство липса легално определение на понятието „режийни разноски“, но този термин се споменава в чл.57,ал.1 от Правилника за прилагане на Закона за държавната собственост и е част от обхвата на понятието „пълни разходи“, дефинирано в §1, т.15 от ДР на ЗМДТ. Според последния "пълните разходи" включват всички разходи на общината по предоставяне на услугата, включително съответните разходи за работни заплати и осигуровки на персонала; материални, режимни, консултантски; за управление и контрол; по събиране на таксите и други, имащи отношение към формирането на размера на таксата, определени конкретно от общинския съвет. Или иначе казано, въпросните режимни разноски са свързани с материално - технически и административни разходи на общината и са съставна част на пълните разходи във връзка с производствата по управление и разпореждане с общинска частна собственост.

Същевременно, заплащането на такса по производства за настаняване под наем, продажби, замени или учредяване на вещни права върху общински имоти е предвидено в чл. 111 от ЗМДТ, на който се позовава и ответника като основание за приемане на оспорения разпоредба. Тази такса е предназначена да възстанови направените от общината разходи за организирането и провеждането на производство по управление и разпореждане с общинска частна собственост, включващи действия по оценка на имотите, изготвяне и вписване на договорите и т.н. Нито ЗМДТ, нито друг нормативен акт предвижда възможност общинския съвет да изискват отделно от таксата по чл. 111 от ЗМДТ заплащане на режимни разноски при управлението и разпореждането с имоти общинска собственост. Общинският съвет, като местен орган на законодателната власт, има правомощието съгласно чл. 9 от ЗМДТ да определя местните такси и цени на услуги, посочени в ЗМДТ или предвидени в специален закон, но не и да въвежда нови видове местни такси. Предвид това, протестираният от прокурора чл.37,ал.1,т.4 от Наредбата е незаконосъобразен поради противоречие с материални закон.

За пълнота на изложеното съдът намира за необходимо да отбележи, че дори и да се приеме съвсем условно, че общинския съвет има право да определя размер на режимни разноски, които физически и юридически лица следва да заплатят при придобиване на общинска собственост, отделно от таксата по чл.111 от ЗМДТ, то при всички положения трябва да бъдат спазени общите принципи и изисквания на чл. 7 и чл. 8 от ЗМДТ за определяне на размера на таксите въз основа на необходимите материално – технически и административни разходи по предоставяне на услугата, възстановяване на пълните разходи на общината по предоставяне на услугата, постигане на по-голяма справедливост при определяне и заплащане на таксата, определяне на отделна такса за всяка от дейностите по извършване на услугата, в случай че те могат да се разграничат една от друга.

Въпреки твърдението на ответника за определяне на размера на режимните разноски при спазване на императивните изисквания на чл. 7, ал. 1 от ЗМДТ за материално-техническа обосноваване и спазване на принципите в чл.8 от с.з, липсват доказателства в тази насока. В нито едно от двете предложения на кмета на община Лясковец не се съдържа финансова обосновка за въвеждането на предлаганите режимни разноски при разпореждане с общински имот и последвалите изменения, въз основа на която да се установи какво е съдържанието на предоставената услуга и дали определеният размер на таксата съответства на необходимите и действителни разходи на общината по предоставянето ѝ. Липсва начинът, по който е определен конкретният размер от 2 % за режимните разноски, а обвързаността им със стойността на сделката няма каквото и да било отношение с вида и размера на действителните административни разходи, които прави общината във връзка с тях. Услугата, която се предлага следва да се базира на стойността на реално направените за нея разходи, а не на други параметри, както е направено в случая. Този подход на определяне на таксата противоречи и на един от основните принципи за определяне на размера на таксите, взирани в чл.8, ал.1, т.1 от ЗМДТ, а именно:

възстановяване на пълните разходи на общината по предоставяне на услугата/по подготовка на документи и провеждане на различните производства по разпореждане с общинско имущество/.

С оглед на гореизложеното съдът намира, че оспорената норма на Наредбата за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество в Община Лясковец е процесуално незаконосъобразна и приета в противоречие с материалноправни разпоредби. Подаденият срещу нея протест се явява основателен и следва да бъде уважен.

Предвид разпоредбата на чл. 194 от АПК, след влизане на решението в сила, същото следва да се обяви по начина, по който е обявена самата Наредба.

При този изход в полза на Прокуратурата на Република България следва да бъдат присъдени направените по делото разноски в размер на 20 лева – внесена такса за обнародване на оспорването в „Държавен вестник“.

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

### Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ като незаконосъобразна разпоредбата на чл.37,ал.1,т.4 от Наредбата за определянето и администрирането на местни такси и цени на услуги в Община Лясковец, приета с Решение № 521 по протокол №51 от 12.02.2003 г. на Общински съвет гр. Лясковец, изменяна и допълвана, предвиждаща при разпореждане с недвижим имот, физическите и юридическите лица да заплащат на общината режийни разноски в размер на 2%, изчислени върху стойността на имота, предмет на продажбата; стойността на ограниченото вещно право, което се учредява; по-голямата стойност при замяна; стойността на реалния дял, който се получава при делба, но не по-малко от 20 лева.

ОСЪЖДА Общински съвет-Лясковец да заплати на Прокуратура на Република България разноски по делото в размер на 20 (двадесет) лева.

РЕШЕНИЕТО може да се обжалва и протестира пред Върховен административен съд на Република България в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

РЕШЕНИЕТО, след влизането му в сила, да се обяви по реда, по който е обявена Наредбата за определянето и администрирането на местни такси и цени на услуги в Община Лясковец, приета с Решение № 521 по протокол №51 от 12.02.2003 г. на Общински съвет гр. Лясковец.

ПРЕДСЕДАТЕЛ :

ЧЛЕНОВЕ : 1.

2.