



РЕШЕНИЕ

№ 5250

София, 09.04.2019 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Трето отделение, в съдебно заседание на осемнадесети март две хиляди и деветнадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ГАЛИНА ХРИСТОВА
ЧЛЕНОВЕ: ПЛАМЕН ПЕТРУНОВ
АЛБЕНА РАДОСЛАВОВА

при секретар Свилена Маринова и с участието
на прокурора Албена Величкова изслуша докладваното
от председателя ГАЛИНА ХРИСТОВА
по адм. дело № 12910/2017. ☑

Производството е по реда на чл. 208 и следващите от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

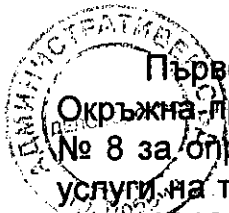
Образувано е по касационна жалба на Общински съвет Добрич, чрез процесуалния му представител Д. Далакманска, срещу Решение № 398 от 19.10.2017г., постановено по адм. дело № 401/2017 г. на Административен съд Добрич, с доводи за неправилност, необоснованост и нарушения на процесуалните правила. Искан се неговата отмяна и решаване на спора по същество.

Ответната страна - прокурор при Окръжна прокуратура Добрич изразява становище за неоснователност на касационната жалба.

Представителят на Върховна административна прокуратура изразява мотивирано становище за неоснователност на касационната жалба.

Настоящата инстанция, като взе предвид становището на страните и извърши проверка на обжалваното решение на посочените касационни основания, съгласно разпоредбата на чл. 218, ал. 1 АПК, и след служебна проверка за допустимостта, валидността и съответствието на решението с материалния закон по реда на чл. 218, ал. 2 АПК, намира за установено от фактическа и правна страна следното:

Касационната жалба е подадена в срока по чл. 211, ал. 1 АПК и от надлежна страна, срещу подлежащ на обжалване съдебен акт, поради което е процесуално допустима. Разгледана по същество, е неоснователна.



Първоинстанционният съд е сезиран с протест на прокурор в Окръжна прокуратура – Добрич срещу чл. 32, т. 2, т. 3 и т. 4 от Наредба № 8 за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на община Добричка, приета с Решение № 182 от 28.04.2016 г. на Добрички общински съвет гр. Добрич, с която е предвидено, че по производствата за настаняване под наем, продажби, замени или учредяване на вещни права върху общински имоти се заплаща такса, както следва: по т. 2 – при продажба на общински имот – 2 % от стойността на имота, предмет на продажбата; т. 3 - при замени – 2 % от стойността на по-скъпия имот, предмет на договора за замяна; т. 4 при учредяване на вещни права - 2 % от стойността, за която се учредява съответното ограничено вещно право. С обжалваното решение съдът е отменил протестираните разпоредби и е осъдил Добричкия общински съвет да заплати на ОП Добрич направените по делото разноски в размер на 35 лв.

За да постанови този резултат е счел, че Наредбата е приета от компетентен орган, при спазване на процесуалните срокове, но при съществено нарушение на процесуалните правила и при неправилно приложение на материалния закон. Съдът е изложил съображения, че: 1. Липсват мотиви, свързани с причините, които налагат приемането на съответните такси и техния размер не е обоснован, тъй като не е посочено какво се включва в услугата, т.е. налице е нарушение по смисъла на чл. 26 ЗНА, като не са зачетени принципите на обоснованост и откритост; 2. Определянето на така формулираните такси е в нарушение на чл. 7, ал. 1 и на чл. 8, ал. 1 ЗМДТ; 3. Като част от производствата по продажба, замяна и учредяване на вещни права Добричкия общински съвет е посочил единствено изготвянето на договор, което съдът е намерил за недостатъчно да обоснове приемането на текста от подзаконовия нормативен акт; 4. В чл. 52 от Наредба № 4 за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество, приета от същия ОБС, е предвидена административна такса при разпоредителни сделки с имоти на общината в размер на 2% върху пазарната цена на имота при продажба, съответно учредяване на ограничени вещни права и замяна, платима от физическите и юридическите лица, което е недопустимо дублиране на административната такса в още един подзаконов нормативен акт.

Решението е валидно, допустимо и правилно. Не са налице посочените касационни основания.

Конституционният съд изрично е посочил (Решение № 6 от 29.09.2009 г. по КД № 7/2009 г.), че „... общината е определена като основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. От една страна, в общината като териториална единица, се децентрализира държавната администрация и, от друга, в нея се изгражда в завършен вид цялостна система на местното самоуправление. Доколкото основният закон не определя обхвата и вида на дейностите, които могат и следва да



осъществяват общините ...“ местните общности имат правото и реалната възможност „... да регулират и управляват в рамките на закона, на тяхна отговорност и в интерес на населението на общината, съществена част от обществените дела (като) параметрите на местното самоуправление задължително се основават на законова уредба (която следва да е в съответствие с международните договори, по които България е страна“ (визира се Европейската харта за местно самоуправление).

Съгласно чл. 17, ал. 1, т. 1 от специалния закон – ЗМСМА – „Местното самоуправление се изразява в правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в тяхна компетентност в сферата на общинското имущество, общинските предприятия, общинските финанси, данъци и такси, общинската администрация“. Съгласно чл. 20 от същия закон общинският съвет определя политиката за изграждане и развитие на общината във връзка с осъществяването на дейностите по чл. 17, както и на други дейности, определени със закон, вкл. чрез определяне на размера на местните такси (чл. 141, ал. 4 от Конституцията на Република България и чл. 21, ал. 1, т. 7 ЗМСМА).

Тъй като наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен, то всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда, съобразно нормативните актове от по-висока степен, неуредени с тях обществени отношения с местно значение - чл. 21, ал. 2, вр. с ал. 1 ЗМСМА.

Съгласно чл. 111 ЗМДТ, непроменен от 2002 г. насам: „По производства за настаняване под наем, продажби, замени или учредяване на вещни права върху общински имоти се заплаща такса“. Тази такса, както правилно е приел решаващият съд, е дължима за организирането и провеждането на производството по продажба, замяна или учредяване на вещни права, което се развива в две фази – административна и гражданска и размерът на таксата следва да съответства на разходите на общината за предоставяне на съответната услуга, а не и за самото учредяване на правото, чиито фактически състав завършва със сключването на договор.

В протестиращия текст общинският съвет не е посочил какви разходи се покриват в „производства за настаняване под наем, продажби, замени или учредяване на вещни права върху общински имоти“, с предвидените такси от по 2 % за сделка, за да ги обоснове. Това не е станало и в мотивите към проекта, поради което местната общественост, и съда, който следва да провери законосъобразността и съответствието на промяната с целта на закона, остават в неведение за икономическите съображения, наложили необходимостта от въвеждането на пропорционалната такса.

След като не са налице мотиви, нито икономическа обосновка на



въведената финансова тежест, съдът е бил в невъзможност да провери съответствието им със закона, поради което обосновано и законосъобразно ги е отменил.

Предвид изложеното, обжалваното решение е правилно и следва да бъде оставено в сила.

Водим от изложеното и на основание чл. 221, ал. 2, предл. първо АПК Върховният административен съд, трето отделение

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА Решение № 398 от 19.10.2017г., постановено по адм. дело № 401/2017 г. на Административен съд Добрич.

Решението е окончателно

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

33114

ЧЛЕНОВЕ:

U

ВЯРНО С ОРИГИНАЛА
СЪД ДЕЛОВОДИТЕЛ... 33114

33114

33114

РЕШЕНИЕ

№ 398

Добрич, 19.10.2017 год.



В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд - Добрич, в открито съдебно заседание на двадесет и шести септември две хиляди и седемнадесета година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: КРАСИМИРА ИВАНОВА

ЧЛЕНОВЕ: СИЛВИЯ САНДЕВА

НЕЛИ КАМЕНСКА

при секретаря СТОЙКА КОЛЕВА и с участието на прокурора ВЕСЕЛИН ВИЧЕВ изслуша докладваното от председателя административно дело № 401/2017 год.

Производството е по чл. 185 - 196 от АПК.

Образувано е по протест вх. № 1622/ 17.07.2017 г., подаден от прокурор в Окръжна прокуратура гр. Добрич – Веселин Вичев срещу **Наредба № 8** за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Добричка, приета с решение на Добрички общински съвет № 182 от 28.04.2016 г., в частта на чл. 32, т. 2, 3 и 4 от Наредбата.

С протеста се настоява, че тези разпоредби влизат в колизия със законови разпоредби от по – висок ранг. Твърди се, че конкретното разрешение, сторено с Наредбата, е незаконосъобразно, тъй като е необходимо да бъде изяснен видът и съдържанието на престацията, която субектът, задължен за таксата, получава от местния орган на власт. Според протестиращия единственото основание за претендиране на „такса“ в случая е възникването на правна връзка между субекта и обекта, това обаче е същностен белег на данъка, а не на таксата. Представителят на ОП – Добрич добавя, че с оспорените текстове се изисква плащане без основание, т.е. без оказване на услуга, а съобразно чл. 7, ал. 1 от Закона за местните данъци и такси местните такси се определят въз основа на необходимите материално – технически и административни разходи по предоставяне на услугата. Изтъква, че по силата на чл. 141, ал. 4 от Конституцията на Република България и чл. 7, чл. 8 и чл. 9 от ЗМДТ общинските съвети могат да определят размера на таксите, но това не е достатъчно, за да се приеме, че разрешението с оспорената разпоредба е законосъобразно. Настоява, че следва да бъде изяснен видът и съдържанието на престацията, която субектът, задължен за таксата, получава от местния орган на власт. Според протестиращия, доколкото в



оспорената разпоредба не са посочени конкретни действия, то таксата се явява само последица от придобиване на общински имоти или ограничени вещни права върху тях. Сочи, че с оглед залегналите в чл. 8, ал. 1 от ЗМДТ принципи общинският съвет определя размера на таксите, с оглед възстановяване на пълните разходи на общината по предоставяне на услугата, поради което следва да е ясно съдържимото на услугата. Предлага да бъдат отменени точки 2, 3 и 4 на чл. 32 от Наредба № 8, като противоречащи на чл. 7 и 8 от ЗМДТ, защото с тях се предвижда заплащане на „такса“ без основание, т.е. без оказване на услуга от местния орган на власт. Претендира съдебно – деловодни разноски.

В съдебно заседание, протестиращият, редовно призован, се явява и поддържа протеста на изложените в него основания.

Ответникът – Добрички общински съвет, редовно призован, се представлява от адв. Далакманска, редовно упълномощена. Процесуалният представител на ответника в писмен отговор (л. 21 – 22), вх. № 2111/21.09.2017 г., оспорва протеста, като счита същият за неоснователен. Позовава се на чл. 111 от ЗМДТ, който предвижда заплащане на такси по производства при разпоредителни действия с общински имоти. Настоява, че нормата на чл. 32 от Наредба № 8 е заимствана от чл. 111 от ЗМДТ, като размерът на таксата е определен съобразно обема на оказваната услуга. Към отговора представя писмени доказателства в подкрепа на становището си. В съдебно заседание поддържа отговора и настоява протестът да бъде оставен без уважение.

Съдът, като обсъди становищата на страните, доказателствата по делото поотделно и в тяхната съвкупност, и като направи проверка по реда на чл. 168 във връзка с чл. 196 от АПК, приема за установено следното:

Протестът е процесуално допустим, като подаден в срок, срещу административен акт, който подлежи на съдебен контрол. Наредбата, предмет на оспорване, по дефиницията на чл. 75, ал. 1 от АПК, чл. 7, ал. 2 и чл. 8 от ЗНА, както и чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА съставлява подзаконов нормативен акт. Съобразно разпоредбите на чл. 185, ал. 1 и чл. 187, ал. 1 от АПК подзаконовият нормативен акт подлежи на безсрочно оспорване пред съда, като с оглед текста на чл. 186, ал. 2 от АПК това важи и за прокурора, който може да подаде протест срещу акта.

Разгледан по същество, протестът е основателен, като за да се произнесе, съдът направи своята преценка с оглед разпоредбата на чл. 196 във връзка с чл. 168 от АПК:

Наредба № 8 за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на община Добричка (Наредбата) е приета с решение на Добрички общински съвет № 182, взето с протокол № 8 от 28.04.2016 г. (л. 23) По делото са приложени доказателства, от които се

установява, че е спазена процедурата по приемане на Наредбата. Видно от същите доказателства, свикано е заседание на Добрички общински съвет за обсъждане на проекта за Наредба, обсъден е същият на заседанието на съвета, на което от 21 общински съветници по списък (л. 29) са присъствали 20, които с единодушие са приели проекта за Наредба. Съобразно чл. 26 от Закона за нормативните актове, в актуалната му редакция към момента на вземане на Решението, с което е приета Наредбата, изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност, като 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.

Същевременно с разпоредбата на чл. 28 от ЗНА, също в редакцията й към 28.04.2016 г., е разписано, че проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган, като мотивите, съответно докладът следва да 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; анализ за съответствие с правото на Европейския съюз.

На 12.04.2016 г. с рег. № ОД – 01 – 0275 е внесена Докладна записка (ДЗ) в Добрички общински съвет от Кмета на община Добричка и са изложени в нея мотиви какво налага отмяната на старата Наредба и приемане на нова. (л. 31), като към ДЗ е приложен и проект на Решение, проект на новата Наредба и мотиви за приемането й.

На 19.04.2016 г. е проведено съвместно заседание на ПК по финанси и бюджет, икономическа и инвестиционна политика, евроинтеграция и международно сътрудничество и ПК по местно самоуправление, обществен ред, сигурност и законност. На заседанието е обсъдена ДЗ и единодушно е взето решение да бъде предложено на ОбС да приеме новата Наредба.

Видно от приложената разпечатка на файловете, качени на интернет страницата на община Добричка, на 06.04.2016 г. са качени мотивите и проектът на Наредбата за обществено обсъждане (л. 50 – 51; 52 - 54), като с оглед на датата на заседанието на общинския съвет е спазен срокът по чл. 26, ал. 2 от ЗНА в актуалната му към датата на вземане на решението редакция.

В случая, въпреки че са спазени изискуемите по ЗНА срокове, то са налице съществени процесуални нарушения при приемане на оспорените



текстове. По отношение същите липсват мотиви, свързани с причините, които налагат приемането на съответните такси. Липсват мотиви за посочения размер на таксите, както и какво точно се включва в услугите по „производство“ по продажба; по замяна; по учредяване на вещни права на общински имоти; за да се приеме, че е спазено изискването на чл. 26 от ЗНА, и подзаконовият нормативен акт да е приет при зачитане на принципите на обосновааност и откритост. Липсата на мотиви е особено съществено нарушение и пречи на съда да установи истинската воля на административния орган, като налага отмяна на оспорените текстове.

На следващо място, предвидените местни такси по начина, по който са формулирани, не дават възможност на съда да прецени дали това са такси по смисъла на чл. 6, ал. 1, б. „е“ или по чл. 6, ал. 2 от ЗМДТ. Те са установени, без да е спазено изискването на чл. 7, ал. 1 от ЗМДТ за определяне на размерите им въз основа на необходимите материално – технически и административни разходи по предоставяне на услугата, като с оглед на това противоречат на разписаните в чл. 8, ал. 1 от ЗМДТ принципи за възстановяване на пълните разходи на общината по предоставяне на услугата, за създаване на условия за разширяване на предлаганите услуги и повишаване на тяхното качество и най – вече за постигане на по-голяма справедливост при определяне и заплащане на местните такси.

В съдебно заседание, както и в отговора, ответникът се позовава на чл. 111 от ЗМДТ, като основание за приемане на оспорените разпоредби. За да обоснове действията, като част от производствата по смисъла на чл. 111 от ЗМДТ, представя работна инструкция, описваща процеса на разпореждане с недвижими имоти, в която обаче е записано, че се основава на Закона за общинската собственост, Наредба № 4 на ОбС, специализираното законодателство за собствеността и други актове на ОбС и кмета на общината. Единствено в т. 7 от инструкцията се съдържа услуга – изготвяне на договор като част от производството. Вярно е, че изготвянето на договора е част от производствата по чл. 111 от ЗМДТ, но това не е достатъчно, за да се приеме, че са спазени изискванията на чл. 7, ал. 1 от ЗМДТ. Освен това, доколкото са публични Наредбите и предвид изричното посочване на Наредба № 4 в основанията за издаване на работната инструкция, съдът има възможност да установи, че в Наредба № 4 за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинското имущество се съдържа разпоредбата на чл. 52, който урежда, че при разпореждане с имот, физическите и юридическите лица заплащат на общината местен данък в размер на 3 % , административна такса в размер на 2 % , както и 20 % данък добавена стойност, изчислени върху данъчната основа, в предвидените от ЗДДС случаи, като при определяне данъчната основа по предходната алинея се взема предвид:

1. пазарната цена на имота, предмет на продажба, съответно на ограниченото вещно право, което се учредява;

2. пазарната цена на имота с по-висока данъчна основа при замяна;

3. пазарната цена на реалния дял, който придобиват лицата при делба

В този смисъл предвидените с оспорените разпоредби такси дублират уредената такава с чл. 52 от Наредба № 4, включително и по начина на формулиране, което е недопустимо.

С оглед гореизложеното при приемане на Наредбата като подзаконов нормативен акт са нарушени императивни изисквания на закона, изложени по – горе, което изисква отмяната на оспорените разпоредби от тази Наредба и уважаване на протеста изцяло.

Предвид изхода на спора, стореното в тази насока изрично искане от протестиращия и на основание чл. 143, ал. 1 от АПК ответникът по оспорването следва да възстанови на Окръжна прокуратура – Добрич направените съдебни разноски в размер на 35.00 лв. (тридесет и пет лева), представляващи заплатена такса за обнародване на оспорването в „Държавен вестник“.

Мотивиран така и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, Административен съд – Добрич, троен състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по протест вх. № 1622/ 17.07.2017 г., подаден от прокурор в Окръжна прокуратура гр. Добрич – Веселин Вичев, Наредба № 8 за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Добричка, приета с решение на Добрички общински съвет № 182 от 28.04.2016 г., в частта на чл. 32, т. 2, 3 и 4 от Наредбата.

ОСЪЖДА Добрички Общински съвет да заплати на Окръжна прокуратура - Добрич направените по делото разноски в размер на 35.00 лв. (тридесет и пет лева).

Решението може да се обжалва пред Върховния Административен съд с касационна жалба/протест в четиринадесетдневен срок, считано от съобщението за постановяването му и връчването на препис от съдебния акт на страните.

След влизането му в сила решението да се обнародва по реда на чл. 194 от АПК.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЗЗД

ЧЛЕНОВЕ:

ЗЗД

РЕШЕНИЕТО ВЛЯЗЛО
В СИЛА НА 09.04.19

ВАРНО С ОРИГИНАЛА
ВЕД. ДЕПОВОДИТЕЛ ЗЗД