

# РЕШЕНИЕ

№212

град Добрич, 29.05.2019 год.

## В И М Е Т О Н А Н А Р О Д А

Административният съд - Добрич, в публично заседание на тридесети април две хиляди и деветнадесета година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: КРАСИМИРА ИВАНОВА  
ЧЛЕНОВЕ: СИЛВИЯ САНДЕВА  
МИЛЕНА ГЕОРГИЕВА

при участието на секретаря ВЕСЕЛИНА САНДЕВА и прокурора при Окръжна прокуратура - Добрич, ВЕСЕЛИН ВИЧЕВ, разгледа докладваното от съдия Георгиева адм. дело № 162 по описа на съда за 2019 г. и за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е административно, по реда на Раздел III на Глава X /чл. 185 и следващите/ от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/, във връзка с чл. 191 от АПК.

Делото е образувано по жалба вх. № 688/ 27.02.2019 г. на Областния управител на област Добрич срещу Решение № 961 по Протокол № 46 от заседание на Общински съвет на община Добричка, проведено на 31.01.2019 г. В жалбата се сочи, че Решението е прието на основание чл. 21, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/, във връзка с чл. 1, ал. 2 от Закона за местните данъци и такси /ЗМДТ/ и направените промени в същия закон. Общинският съвет на община Добричка приема изменения и допълнения в действащата Наредба за определяне размера на местните данъци на територията на Община Добричка. В изпълнение на правомощията си Областният управител е упражнил контрол върху това Решение и го е върнал за ново разглеждане. В срока по чл.45,ал.7 от ЗМСМА Общинският съвет не е разгледал върнатото Решение. С оглед на това Областния управител на област Добрич е подал настоящата жалба, с която по същество иска отмяна на приетите изменения и допълнения в Наредбата, тъй като счита, че при приемането е допуснато неспазване на административно производствените правила за издаване на нормативен акт, което опорочава акта до необходимост от неговата отмяна. Излага следните съображения:

Обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната администрация са уредени със Закона за местното самоуправление и местната администрация. В изпълнение на правомощията си по чл. 21 от същия закон, общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. Наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по – висока степен. Приеманите от общинския съвет наредби са подзаконови нормативни актове, които съдържат правни норми, създаващи общозадължителни правила за уреждане, съобразно нормативните актове от по-висока степен, на неуредени от тях

обществени отношения с местно значение на територията на съответната община, засягащи неограничен брой адресати (чл. 7, ал. 2 и чл. 8 от Закона за нормативните актове и чл. 75, ал. 1 от АПК). Уредбата, която дава общинската наредба, следва да уточнява и конкретизира законовите норми съобразно местните условия, но не може да е в противоречие със закона, или да преурежда по различен начин вече уредени от закон обществени отношения. Наредбата за определяне размера на местните данъци на територията на Община Добричка не отговаря на изискванията на чл. 59, ал. 2, т. 4 от АПК да съдържа фактически и правни основания за издаването на административния акт. В жалбата се настоява, че такива не могат да се извлекат и от приложените към преписката писмени документи. Решението се определя като съобразено с чл. 26, ал. 4 от ЗНА. Спазен е срокът за общественото обсъждане по проекта, но е налице нарушение на чл. 26, ал. 3 от ЗНА, на интернет страницата на общината да е публикувана предварителна оценка на въздействието по чл. 20 от ЗНА по отношение предложените изменения и допълнения на подзаконовия нормативен акт, а същевременно твърди, че такава няма как да е била публикувана, тъй като няма данни или твърдения такава частична предварителна оценка да е била извършена и тя да предхожда изработването на проекта съгласно изискванията на чл. 20, ал. 2 от ЗНА. Императивната норма на чл. 28, ал. 4 от ЗНА ясно посочва, че проекта на нормативен акт, заедно с мотивите и доклада към него, както и предварителната оценка на въздействието по чл. 20 се внасят за обсъждане и приемане от компетентния орган. В конкретния случай липсва оценка за въздействие, предвид което проектът не следва да се разглежда от компетентния орган, който в случая е ОбС-Добрички. На следващо място се сочат изключенията, при които не се прилага изискването за оценка за въздействие, но конкретният случай не попада в изброените изключения.

В съдебно заседание жалбоподателят се представлява от Георги Георгиев-старши юрисконсулт, който поддържа жалбата. Моли да бъдат присъдени направените разноски по делото, възлизащи на 20 лева, за публикуване на оспорването в "Държавен вестник" и юрисконсултско възнаграждение, претендирано в размер от 200 лв.

Ответникът - ОбС Добрички, се представлява от адв. Д. Далакманска, която оспорва жалбата и я намира за неоснователна. Излага становище, че изискването за предварителна оценка не засяга подзаконовите нормативни актове, които се приемат от общинските съвети. Твърди, че мотивите за изменението са били публикувани на сайта на Общината. След изтичането на срока за общественото обсъждане в ОбС е постъпила докладна записка от кмета на общината. Към нея била приложена справка по чл. 26, ал. 5 от ЗНА за постъпилите предложения при общественото обсъждане на промените в Наредба №13, заедно с обосновка за неприетите предложения. След приключване на процедурата по глава „Трета“ от ЗНА, ОбС пристъпил към разглеждане, обсъждане и приемане на проекта на нормативен акт, предложен от кмета на общината. Настоява, че проектът съдържа изискуемите по чл. 28, ал. 2 от ЗНА мотиви, в които са отразени причините, налагащи процесните промени, целите, които се поставят с тях, средствата, необходими за реализацията им, очакваните резултати от прилагането им, както и съответствието им с правото на ЕС. Поддържа изцяло представения по делото Писмен отговор /л. 36 – 38/.

Представителят на Окръжна прокуратура - Добрич дава заключение, че жалбата е неоснователна. Счита съображението за необходимост от предварителна

оценка на въздействието за неоснователно. Предмет на оспорване е подзаконов нормативен акт, който се приема от Общински съвет. Предвид характера му и страната, която го приема, преценката за извършване на цялостно предварителна оценка е предоставена на съставителя на акта, т.е. не е необходимо задължително извършване на такава оценка, за да бъде тя условие за законност на акта. При приемане на измененията в наредбата не са допуснати процесуални нарушения, които да водят до опорочаване на издадения подзаконов нормативен акт.

Административният съд - Добрич, като прецени заявените в жалбата доводи и съображения и въз основа на събраните по делото доказателства, намира за установено от фактическа страна следното:

С докладна записка, внесена в Общински съвет Добрич, с гриф публикация за обществено консултиране, върху която липсва вх. номер, Кметът на Община Добричка предлага приемане на променя в Наредба № 13 за определяне размера на местните данъци на територията на община Добричка. Предложението с мотивите е публикувано на сайта на общината на 16.01.2019г., а на 18.01.2019г. са публикувани 2 предложения за изменение на Наредбата. След изтичане на 30-дневния срок за обсъждане, на 29.01.2019г. Кметът е депозирал в ОбС докладна записка с мотиви за изменение и допълнение на Наредба № 13. Към докладната е приложена справка по чл.26, ал.5 от ЗНА /л.62-л.79/.

От приложената по делото Покана от 24.01.2019г. за заседание на Общински съвет Добрич, насрочено за 31.01.2019 г., се установява, че докладната на Кмета за изменението на Наредба № 13 не е включена в Дневния ред -л. 56. Предложение за включване в дневния ред на заседанието, на основание чл.28, ал.3 от Правилника за организацията и дейността на ОбС е направено от Кмета, на 29.01.2019г. с писмо. Основният мотив за предложението е, че срокът за определяне на данъка върху превозните средства изтича на 31.01.2019г.-л.80.

На 30.01.2019 г. проектът за промени в Наредбата е обсъден на заседание на Постоянната комисия по местно самоуправление и обществен ред, която се произнесе с проектно решение, съвпадащо с предложението на Кмета. Същото е разгледано на заседание, проведено на 31.01.2019г. по т.2. По предложението са направени изказвания, в насока, че данъкът на превозните средства е значително завишен. Възникнали са и въпроси относно постъпилите предложения, които не са били уважени. Независимо от станалите разисквания, измененията в наредбата са приети единодушно от присъстващите 20, от общо 21 избрани общински съветници. Решението, с което е прието предложението за изменение на Наредбата е 961 и с жалба срещу него е сезиран административният съд.

Предвид така установената фактическа обстановка и след служебна проверка на основание чл. 168, във връзка с чл. 146 от АПК, съдът намира от правна страна следното:

Предмет на оспорване с жалбата на Областния управител на Област Добрич е подзаконов нормативен акт. Съгласно чл. 185, ал. 2, във връзка с ал. 1 от АПК, подзаконовите нормативни актове могат да се оспорват пред съд, като съгласно разпоредбата на чл. 186, ал. 1 от АПК правото на оспорване на подзаконов нормативен акт принадлежи на гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения, а в съответствие с разпоредбата на чл. 187, ал. 1 от АПК, подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето. В случая се касае за жалба на Областния управител,

който разполага с правомощие да оспорва пред съответния административен съд решенията на общинските съвети относно тяхната законосъобразност. Това му държавновластническо правомощие е делегирано със закон, съдържа се в нормите на чл. 45, ал. 4 от ЗМСМА и на чл. 32, ал. 2 от Закона за администрацията и е спрямо всички актове на общинските съвети и кметове на общини, без значение на вида и действието им. С оглед изложеното съдът намира, че жалбата е допустима и следва да бъде разгледана по същество.

Разгледана по същество, жалбата е основателна, макар и не по всички, изложени в нея съображения:

Промените на подзаконовия нормативен акт са приети от компетентен орган - Общински съвет Добрички, при законно проведено заседание. Присъствали са повече от половината общински съветници, които с необходимото мнозинство са гласували за приемане на Наредбата. Спазени са изискванията на чл. 27 ал. 2 и ал. 3 от Закона за местно самоуправление и местна администрация. Наредбата е приета на валидно правно основание – чл. 8 от Закона за нормативните актове, чл. 21, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация и чл. 1, ал. 2 ЗМДТ. Промените в акта, предмет на оспорването, са приети в установената писмена форма, при надлежно отбелязване на правните основания за приемането им.

Настоящият състав счита за неоснователно възражението на жалбоподателя за необходимост от предварителна оценка на въздействието, съгласно нормата на чл. 20 от ЗНА. По начина, по който законодателят е формулирал изискването за изготвяне на предварителна оценка на въздействието, то това изискване, съобразно чл. 20, ал. 2 от ЗНА, е с адресат Министерски съвет, тъй като „извършването на частична предварителна оценка на въздействието предхожда изработването на всеки проект на закон, кодекс и подзаконов нормативен акт на Министерския съвет.“ Същевременно с чл. 20, ал. 3 ЗНА е предвидено, че цялостна предварителна оценка на въздействието се извършва при:

1. изработване на нови закони и кодекси;
2. изработване на проекти на нормативни актове, за които оценката по ал. 2 е показала, че може да се очакват значителни последици.

Изводът е, че спрямо подзаконов нормативен акт, приет от общинските съвети, такова изискване няма поставено, като с разпоредбата на чл. 20, ал. 4 от ЗНА преценката е предоставена на съставителя на акта.

Останалите изисквания на ЗНА обаче, не са съобразени от Общинския съвет. При служебно извършена проверка с изискванията на ЗНА, съдът констатира, че процесните промени са гласувани и приети от общинския съвет, при допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила по изработването и приемането им, регламентирани в Глава III на Закона за нормативните актове и по -конкретно на разпоредбите на чл. 26 и на чл. 28 от същия закон, приложим субсидиарно по силата на препащата норма на чл. 80 от АПК. Това е така, защото:

Съгласно разпоредбата на чл. 26, ал. 1 от ЗНА, изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обосноваемост, стабилност, откритост и съгласуваност. Разпоредбата на чл. 26, ал. 2 от ЗНА изисква в процеса по изработване на проект на нормативен акт да се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица, а ал. 3 на чл. 26 от ЗНА налага преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта да го публикува на

интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, и предварителната оценка на въздействието по чл. 20 /необходимостта от последното беше вече обсъдено/, както и че когато съставителят на проекта е орган на местното самоуправление, публикуването се извършва на интернет страницата на съответната община и/или общински съвет.

На следващо място, разпоредбата на чл. 28, ал. 1 ЗНА регламентира, че проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него и предварителната оценка на въздействието по чл. 20, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган, като съгласно, ал. 2 на същия текст, мотивите, съответно докладът, съдържат: 1. причините, които налагат приемането; 2. целите, които се поставят; 3. финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; 4. очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; 5. анализ за съответствие с правото на Европейския съюз.

В конкретния случай изискването за публикуване на проекта на интернет страницата на Общината е изпълнено, вкл. е спазен и срокът, в който тази публикация следва да е на сайта на съответната община, но мотивите не изпълняват изискването на законодателя и възражението на жалбоподателя в тази насока е основателно. В мотивите се сочи, че в ЗМДТ са направени изменения, които налагат промяна и на Наредба №13, като фактически е преразказан закона относно начина на изчисляване на годишния размер на данъка върху превозните средства. По същия начин са изложени и мотиви относно другите изменения. Като цел на измененията и допълненията е указано, че се цели предприемане на законосъобразни действия за актуализиране на подзаконовата уредба и прилагане на закона. Очакваните резултати са законосъобразност, по-голяма яснота, коректност и публичност при определяне размера на местните данъци.

Допустимо е мотивите на един административен акт да бъдат изложени и в друг официален документ, изхождащ от същия или помощен на него административен орган, но в случая не се открива такъв. Мотивите следва да сочат какви фактически констатации е направил административният орган при издаването на акта и въз основа на какви доказателства. Следователно, проектът за промени в Наредбата следва да посочва фактите и доказателствата, въз основа на които е формулиран, което е една от гаранциите за законосъобразност на акта.

В предложението липсва и икономическа обосновка за приетите размери на данъците, като в този смисъл е налице нарушение на чл. 28, ал. 2, т. 4 от ЗНА. Липсата на икономическа обосновка, примерно колко превозни средства са регистрирани към датата на изготвяне на проекта на територията на общината, колко от тях са на физически лица и колко на юридически, какъв е икономическият статус на физическите /среден доход на година/ и съответно юридическите лица, колко от тях са се издължили до края на годината и как по начина, по който е приет размерът, чиито минимални и максимални граници се определят от ЗМДТ, ще допринесе за техните възможности да заплащат своите местни данъци и какъв размер очаквани приходи се предвиждат при приемане на съответния размер, както и как тези приходи ще допринесат за развитието на бюджета на Общината и за подобряване на инфраструктурата на съответната територия, е довела до един незаконсъобразен акт.

С оглед изложеното, приемането на промените в Наредбата е в противоречие с принципите, разписани в чл. 26, ал. 1 от ЗНА. Формално в докладната има точки „Причини и мотиви“, но тяхното съдържание е бланкетно и не е достатъчно, за да

се приеме, че изпълняват ролята на фактически основания, послужили за приемането на конкретния подзаконов нормативен акт. Целите и очакваните резултати въобще не изпълняват изискванията на закона, като по никакъв начин не допринасят за по – голяма яснота, публичност и откритост при определяне на местните данъци.

Предвид горното, жалбата следва да бъде уважена, а оспорените промени в Наредбата за определяне на местните данъци на територията на Община Добричка следва да бъдат отменени.

При този изход на спора, съдът следва да присъди в полза на жалбоподателя сторените по делото разноски за обнародване на оспорването в Държавен вестник и съдебно – деловодни разноски за юрисконсултско възнаграждение, като за обнародването сумата е в размер на 20 лв. /двадесет лева/, а за юрисконсултско възнаграждение следва да бъде определен размер от 100 лв. предвид предмета на спора и решаването му в едно съдебно заседание.

С оглед горното и на основание чл. 193, ал. 1, предл. второ, във връзка с чл. 191 от АПК, Административният съд – Добрич

### РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалба на Областния управител на област Добрич Решение № 961 по Протокол № 46 от заседание на Общински съвет на община Добричка, проведено на 31.01.2019 г. с което са приети изменения и допълнения в Наредба № 13 за определяне размера на местните данъци на територията на община Добричка.

ОСЪЖДА Общински съвет Добрички да заплати на Областна администрация Добрич, направените разноски по делото, възлизащи в общ размер на 120.00 лв. /сто и двадесет/ лева.

Препис от решението, на основание чл. 138, ал. 1 от АПК, да се изпрати или връчи на страните по делото.

Решението подлежи на касационно обжалване пред Върховния административен съд на Република България, в четиринадесетдневен срок от съобщаването или връчването му на страните.

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

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

121

ЧЛЕНОВЕ: 1.

121

2.

121