

Административен съд - Габрово

Административно дело №
88/2017г.

ГР.ГАБРОВО УЛ.РАЙЧО КАРОЛЕВ №

4

Административно отделение

№ на страната в списъка
на лицата за призоваване 2

8.6.2017 г.

ОБЩНСКИ СЪВЕТ СЕВЛИЕВО
Регистрационен индекс и дата
ВР-3А-03.101-7/18.06 942

С Ъ О Б Щ Е Н И Е

До ОБЩНСКИ СЪВЕТ - СЕВЛИЕВО

като Ответник

Област ГАБРОВО ГР.СЕВЛИЕВО ПЛ.СВОБОДА/СТЕФАН ПЕШЕВ/ No 1

Приложено, връчваме Ви препис от Решение № 52/8.6.2017г. по
Административно дело № 88/2017г., постановено от Административен съд -
Габрово, Административно отделение .

Решението подлежи на обжалване, както е посочено в него.

С писмена молба можете да заявите желание да ползвате правна помощ,
при необходимост и право за това.

Забележка: Лица, чрез които не може да бъде върчено съобщението,
съгласно чл.46, ал.3 от ГПК РАЙОННА ПРОКУРАТУРА - СЕВЛИЕВО

/ насрещна страна, лица, заинтересовани от изхода на делото или изрично посочени в писмено изявление на адресата /

Забележка: Вижте указанията на гърба на съобщението.



/Р.КЪНЕВА/

РЕШЕНИЕ

№ 52

гр. Габрово, 08.06.2017 година

В ИМЕТО НА НАРОДА



АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – ГАБРОВО в публично заседание на десети май две хиляди и седемнадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ГАЛИН КОСЕВ
ЧЛЕНОВЕ: СВЕТЛОЗАР РАЧЕВ
ДАНИЕЛА ГИШИНА

при секретаря **ЕЛКА СТАНЧЕВА** и с участието на прокурор **ЖЕНИ ШИКОВА** като разгледа докладваното от съдия Д. Гишина адм. дело № 88 по описа за 2017 година и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 185 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/.

Образувано е по протест на прокурор в Районна прокуратура – Севлиево против чл. 4, ал. 1, т. 4 и 5 и чл. 23, ал. 1, ал. 3 и ал. 12 от Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на община Севлиево /наричана по-долу за краткост Наредбата/, приета с Решение № 184 от 31.10.2012 година на Общински съвет – Севлиево, като се сочи, че протестираните разпоредби са материално незаконосъобразни поради противоречие с разпоредби от по-висок ранг.

По отношение на чл. 4, ал. 1, т. 4 и 5 от Наредбата в протеста се твърди, че противоречат на чл. 8, ал. 1 от Закона за местните данъци и такси /ЗМДТ/, тъй като разпоредбите на подзаконов нормативен акт, какъвто се явява Наредбата, недопустимо разширяват кръга на принципите, които законът определя да бъдат спазвани при определяне размера на местните такси и цени на услуги в Община Севлиево, поради което протестираните разпоредби се явяват материално незаконосъобразни поради противоречието им с норми от по-висок ранг.

Относно чл. 23, ал. 1, ал. 3 и ал. 12 от Наредбата се твърди, че чл. 23, ал. 1, поставяща изискване за внасяне на депозитна вноска при постъпване в детска ясла или детска градина, противоречи на ЗМДТ и Закона за предучилищното и училищно образование /ЗПУО/. Относно чл. 23, ал. 1 от Наредбата се сочи, че в ЗМДТ и ЗПУО не се съдържа изискване или основание за събиране на такса за гарантиране на разходи за бъдеща дейност; с атакувания текст Община Севлиево незаконосъобразно е обезпечила имуществените си интереси, приравнени на предоставянето на услуга; прави се позоваване на чл. 60 от Конституцията на Република България, като се твърди, че



предвиденото в Наредбата внасяне на „депозитна вноска“ се явява противозаконно поради несъблюдаване на норми от по-висш ранг. По отношение на чл. 23, ал. 3 се сочи, че месечната такса за ползване на детски ясли и детски градини се дължи съгласно чл. 6, ал. 1, б. „в“ и чл. 81 от ЗМДТ, и чл. 298, ал. 2 и ал. 3, т. 1 от ЗПУО, а съгласно чл. 9, ал. 1 от ЗПУО задължителното предучилищно възпитание е бесплатно. В унисон с посочените законови разпоредби, според чл. 6, ал. 1, б. „г“ от ЗМДТ, такси се следват за отглеждане, възпитание в задължителното предучилищно образование за ползване на детска градина или училище извън финансираните от държавата дейности, т.е. за всички деца се заплащат такси, като за тези, спрямо които се осъществява задължително предучилищно образование, не се дължат за дейности извън отглеждане и възпитание. В протеста се сочи, че не намира опора в по-посочените по-горе нормативни актове разпоредбата на чл. 23, ал. 3 от Наредбата, според която при записване в подготвителна група на 5- и 6-годишни деца, непосещаващи до този момент детска градина, родителите и настойниците не заплащат депозитна вноска. Относно чл. 23, ал. 12 от Наредбата в протеста се твърди, че тя лишава физически лица на територията на град Севлиево от възможността да се възползват от предоставените от общината услуги, което лишаване е в противоречие с целта на Наредбата да урежда отношения, свързани с определяне и администриране на местните такси и цените на услуги, както и с основните принципи на местното самоуправление. Соци се, че местните такси и услугите, предоставяни от общината, са възмездни – когато услугата се престира, лицето заплаща съответно възнаграждение, което се определя от общината. С въвеждането на условие „неплатени такси“ се поставят в дискриминационно положение субектите, които се лишават от ползване на услугата, а общината се лишава от възможността и правото да предостави на своите граждани съответните услуги. Твърди се още, че с приемането на посочената разпоредба Общински съвет – Севлиево е излязъл извън предоставените му от закона правомощия – след като законът не е предвидил санкция чрез отказ за предоставяне на услуга от общината на субекти с неплатени такси, то незаконосъобразно това ограничение е въведено с Наредбата. Общината разполага със защитен механизъм, предоставен ѝ от законодателя чрез установения ред за събиране на задължения на физически и юридически лица към нея. В чл. 8, ал. 6 от ЗМДТ законодателят е предвидил възможност за освобождаване на отделни категории лица от заплащане на такси, но не и санкция за други да бъдат лишени от правото на услуга, в случай че имат незаплатени задължения към общината. Счита се за недопустимо децата да се ограничават, като се поставят в зависимост от изпълнението на финансовите задължения на техните родители и настойници, тъй като това е в противоречие с чл. 9б, чл. 81 и чл. 92 от ЗМДТ, а чл. 279 от АПК е предвидил обезпечителни мерки и то едва след влизане в сила на съответното изпълнително основание и изпълнението е невъзможно или се затруднява, като разпоредбата на чл. 23, ал. 12 от Наредбата противоречи на цитирания текст от АПК. Прави се искане за обявяване нищожността на протестираните разпоредби, изменено в хода по същество с искане за отмяната им.

В открито съдебно заседание за Районна прокуратура – Севлиево се явява подателят на протеста - прокурор Петков, който поддържа подадения протест, както и искането по същество за отмяна на горепосочените разпоредби, претендира присъждане на направените по делото разноски в размер на 20 /двадесет/ лева.

Ответната страна Общински съвет – Севлиево не се представлява в открито съдебно заседание, не се заявява становище по протеста.

Представителят на Окръжна прокуратура – Габрово дава заключение за основателност на протеста и отмяна на атакуваните текстове от Наредбата.

Подаването на протеста е съобщено по реда на чл. 188 във връзка с чл. 181, ал. 1 и ал. 2 от АПК, като обявление е публикувано в бр. 30 от 11.04.2017 година на



„Държавен вестник“ /л. 81/, обявено е на таблото на Административен съд – Габрово /л. 80/ и интернет страницата на Върховен административен съд /л. 82/. Не са постъпвали искания за присъединяване или встъпване по реда на чл. 189, ал. 2 от АПК от други лица.

Съдът намира протеста за допустим, като подаден от надлежна страна и срещу административен акт, подлежащ на съдебен контрол. Наредбата, срещу която е подаден процесният протест, представлява подзаконов нормативен акт, приет от общински съвет. Съгласно разпоредбата на чл. 187, ал. 1 от АПК подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето. В случая няма данни да е нарушено и уреденото в чл. 187, ал. 2 от АПК правило за еднократност на оспорването на подзаконов нормативен акт.

След съвкупна преценка на събраните по делото доказателства, на доводите и възраженията на страните, и като извърши служебна проверка за законосъобразност по реда чл. 168, ал. 1-3 във връзка с чл. 146 и чл. 196 от АПК, съдът приема за установено следното от фактическа и правна страна:

Наредбата за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на община Севлиево е приета по предложение на Кмета на Община Севлиево /л. 7/, в което е посочено, че на действащата Наредба относно същата материя от 2003 година са направени 31 изменения и допълнения, като поради необходимостта от нови такива и с цел по-голяма яснота на текстовете се предлага да се приеме нова наредба. В предложението е посочено, че в срока по чл. 26, ал. 2 от Закона за нормативните актове /ЗНА/ проектът на наредбата и мотивите, в които е посочено какви са новите текстове спрямо действащата наредба и нормативните актове, поради които се налагат изменения, са били обявени на интернет страницата на общината, в подкрепа на което по делото е представена разпечатка от интернет страницата /л. 63/. В предложението са изложени мотиви относно структурата на проекта на Наредбата, новите положения и причините за въвеждането им. Процесната Наредба е приета с Решение № 184 от 31.10.2012 година /л. 24/, като гласуването е било поименно, видно от отбелязването в решението при посочване на резултата от гласуването. Наредбата е приета с 15 гласа „за“, 1 глас „против“ и 9 гласа „въздържал се“ на присъствалите 25 от общо 29 общински съветници. По делото не са представени доказателства за разгласяване на приетата Наредба.

Съгласно § 4 от Преходните и заключителни разпоредби на процесната Наредба, последната е приета на основание чл. 9 от Закона за местните данъци и такси, съгласно който общинският съвет приема наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги.

Съгласно чл. 7, ал. 2 от Закона за нормативните актове /ЗНА/ наредбата се издава за прилагане на отделни разпоредби или други 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 с 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 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, 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 компетентният орган да приема наредби от местно значение, и в частност да приеме наредба, 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 не са регулирани от нормативни актове от по-висока степен.

Според атакувания с протеста текст на чл. 4, ал. 1, т. 4 и 5 от Наредбата, размерът на местните такси и цени на услуги се определя при спазване принципите на: ефективно разпределение на общински ресурси чрез определяне на такси и цени на услуги /т. 4/ и насърчаване на частния сектор в предоставянето на регламентирани в Наредбата услуги /т. 5/. Както се твърди в протеста, атакуваната разпоредба противоречи на чл. 8 от ЗМДТ, съгласно който 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. Съдът намира, че принципите, които следва да съблюдават общинските съвети при определяне размера на местните такси, са посочени изчерпателно в чл. 8 от ЗМДТ, поради което не могат да бъдат предвиждани нови, нефигуриращи в обсъжданата разпоредба. В случая посочените в чл. 4, ал. 1, т. 4 и 5 от Наредбата принципи не 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 на Наредбата са 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, уреждащ изчерпателно принципите, следващи се при определяне размера на местните такси. Само за прецизност на изложението настоящият съдебен състав намира за необходимо да отбележи, че изброените в чл. 4, ал. 1, т. 1-3 от Наредбата принципи, които не са предмет на процесния протест, на практика представляват повторение на уредените в чл. 8 от ЗМДТ, поради което и в тази си част разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Наредбата е приета в нарушение на чл. 8 от ЗНА, тъй като урежда материя, която е уредена в нормативен акт от по-висока степен.

Според чл. 23, ал. 1 от Наредбата, при постъпване на дете в детска ясла или дете на възраст до 4 години в детска градина, родителите или настойниците внасят депозитна вноска, равна на двукратния размер на постоянната такса и месечната присъствена такса. Депозитната вноска се възстановява на вносителя при прекратяване на договора с детското заведение и след уреждане на финансовите взаимоотношения за времето, през което детето е посещавало детска градина или детска ясла. Съгласно ал. 3 на чл. 23 от Наредбата, при записване в подготвителна група на 5 и 6-годишни деца, непосещавали до този момент детска градина, родителите или настойниците не заплащат депозитна вноска. Ал. 12 на чл. 23 от Наредбата предвижда децата, посещавачи детска градина или ясла, да се лишават от услугата, ако има незаплатени такси в рамките на 2 последователни месеца.

Съгласно чл. 6, ал. 1, б. „в“ и б. „г“ от ЗМДТ, таксите за ползване на детски ясли и детски градини, както и за дейностите по отглеждане и възпитание в задължителното предучилищно образование за ползване на детската градина или училището, извън финансираните от държавата дейности, са местни такси, събирани от общините. С чл. 81 и чл. 92 от ЗМДТ е предвидено длъжностните лица в съответните заведения да



начисляват и събират от родителите или настойниците месечни такси за ползване на детски ясли и детски градини. Според чл. 96 от ЗМДТ установяването, обезпечаването и събирането на местните такси се извършва по реда на чл. 4, ал. 1 – 5 от ЗМДТ, като в чл. 4, ал. 2 от ЗМДТ е предвидено принудителното събиране да се извършва от публичните изпълнители по реда на ДОПК или от съдебни изпълнители по реда на ГПК. От изложеното следва, че в ЗМДТ /чл. 6, ал. 1, б. „в“ и б. „г“/ и ЗПУО /чл. 9, ал. 1 във връзка с ал. 4, чл. 56, чл. 298-299/, респ. чл. 19 и чл. 20, ал. 2 от Закона за народната просвета /отм./, действал към момента на приемане на Наредбата и предвид чл. 142 във връзка с чл. 196 от АПК, е уредено кои от услугите заплащат родителите и настойниците в зависимост от това дали се касае за ползване на детска ясла и детска градина или за задължително предучилищно образование, осъществявано в детска градина, като конкретните размери и редът за заплащане на дължимите такси за общинските детски ясли и детски градини се определят от ЗМДТ /чл. 298, ал. 3, т. 1 от ЗПУО/. Незаплатените от родителите и настойниците месечни такси за ползване на детски ясли и детски градини подлежат на установяване и събиране по реда и при условията на ЗМДТ, и с визираните в този закон правни способности, като предвиденото в чл. 23, ал. 1 и 3 от Наредбата представлява неуреден в закона начин за обезпечаване на евентуално бъдещо задължение при евентуална липса на доброволно изпълнение, а предвиденото в чл. 23, ал. 12 от Наредбата по своята същност е неуреден в закона способ за събиране на местна такса, който не съответства на предвидения в чл. 4 във връзка с чл. 96 от ЗМДТ ред за събиране на публични общински вземания, каквито по смисъла на чл. 162, ал. 2, т. 3 от ДОПК са общинските такси. Принудителното изпълнение има за цел да замести липсващото доброволно изпълнение. Възможността за налагане на обезпечителни мерки е обусловена от наличието на влязло в сила изпълнително основание и в този смисъл е недопустимо с подзаконов нормативен акт да се предвижда основание за налагане на обезпечение още преди да е налице неизпълнение на задължението, по повод на което неизпълнение да е образувано изпълнително производство. Подзаконовите нормативни актове се издават по прилагането на закон или нормативен акт от по-висока степен, поради което подзаконовият нормативен акт не може да допълва или изменя предпоставките или процесуалните изисквания, дадени в законовия институт, по повод на който се издава съответния подзаконов акт. Отделно от това, с разпоредбата на чл. 23, ал. 12 от Наредбата на практика се въвежда ограничение за ползване на детска ясла или детска градина от деца, чиито законни представители не са заплатили съответната такса в рамките на определен период от време. Основание за въвеждане на такова ограничение няма нито в сега действащия ЗПУО, нито в действалия към момента на приемане на Наредбата Закон за народната просвета по аргумент от чл. 142 във връзка с чл. 196 от АПК, нито в специалните норми, регулиращи обществените отношения, свързани с реда и условията за събиране на общински вземания. Правото на образование е конституционно гарантирано - 53, ал. 1 от Конституцията на Република България /КРБ/, а децата са категория лица, ползващи се с особена и засилена закрила на държавата и обществото – чл. 14 от КРБ. Поставянето на ползването на услугата в зависимост от други обстоятелства /в случая предвиждането на възможността детето да бъде лишено от услугата при неплатени такси за два последователни месеца/ въвежда санкция за твърдяно неправомерно поведение по друго правоотношение, а такова ограничение законът не допуска. Доколкото съществува законоустановена процедура за събиране на публичните общински вземания, то предвиденото в чл. 23, ал. 12 от Наредбата представлява нетърпим от правовия ред опит да се постигне събираемост на публичните общински вземания чрез неразрешени от закона способности, каквото е лишаването от право на ползване на предоставяната от общината услуга.



Съгласно процедурата, уредена в Глава девета „Внасяне, обсъждане и приемане на проекти за решения и други актове на общинския съвет“ на Правилника за организацията и дейността на Общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация в община Севлиево, действащ към момента на приемане на процесната Наредба /л. 64-78/, е предвидено разпределяне на проектите от председателя на общинския съвет между постоянните комисии; определяне на водеща комисия, когато се налага обсъждане в повече комисии; изготвяне на становища от постоянните комисии. Съгласно чл. 107, ал. 2 от същия Правилник нормативните актове на общинския съвет се обнародват във вестник „Росица“ и/или в интернет страницата на общината и поставят на специално табло на Общинския съвет в Информационния център на общината. Чл. 37, ал. 3 от ЗНА също предвижда, че нормативните актове на общинските съвети се обнародват в печата или се разгласяват по друг начин на територията на общината. В същия смисъл е и чл. 78, ал. 3 от АПК, съгласно която нормативните административни актове на общинските съвети се разгласяват чрез местните печатни издания или по друг подходящ начин.

От представената по делото преписка по приемане на процесната Наредба се установява, че проектът на Наредбата не е бил обсъждан от нито една от постоянните комисии по чл. 46, ал. 1 от Правилника на Общински съвет – Севлиево, а е бил приет след предложение на Кмета на Общината. Липсват и представени доказателства за разгласяване по предвидения в закона начин на приетата Наредба. Неспазването на процедурата по приемане на проекта на Наредбата и неразгласяването на приетата Наредба съставлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила съгласно императивните изисквания по смисъла на чл. 96 и сл. от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Севлиево и чл. 107 от същия Правилник във връзка с чл. 37, ал. 3 от ЗНА и чл. 78, ал. 3 от АПК, касаещи цялата Наредба, но в настоящото производство съдът е обвързан от подадения протест и атакуваните с него конкретни разпоредби, по отношение на които следва да се произнесе. В горния смисъл относно констатираните съществени процесуални нарушения е Решение № 13610 от 24.10.2011 г. на ВАС по адм. д. № 7586/2011 г., III отд.

По изложените съображения настоящият съдебен състав намира, че протестираните в настоящото производство текстове на чл. 4, ал. 1, т. 4 и 5 и чл. 23, ал. 1, ал. 3 и ал. 12 от Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на община Севлиево, приета с Решение № 184 от 31.10.2012 година на Общински съвет – Севлиево, са приети в предписаната от закона писмена форма, от териториално и материално компетентен орган, но в противоречие с норми от по-висок ранг, посочени в мотивите на настоящото решение, както и при допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, поради което следва да бъдат отменени, каквото искане се съдържа в протеста.

Искането на протестиращата страна за присъждане на направени по делото разноски е своевременно направено и основателно предвид изхода на спора пред настоящата инстанция. Община Севлиево /предвид липсата на самостоятелен бюджет на общинския съвет и разпоредбите на чл. 15, ал. 1 и чл. 29а, ал. 1 от ЗМСМА/ следва да бъде осъдена да заплати в полза на протестиращата страна 20 /двадесет/ лева дължима и заплатена такса за съобщаване на оспорването в „Държавен вестник“ по реда на чл. 188 във връзка с чл. 181, ал. 1 от АПК.

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

Р Е Ш И:



ОТМЕНЯ чл. 4, ал. 1, т. 4 и 5 и чл. 23, ал. 1, ал. 3 и ал. 12 от Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на община Севлиево, приета с Решение № 184 от 31.10.2012 година на Общински съвет – Севлиево.

ОСЪЖДА Община Севлиево да заплати на Районна прокуратура – Севлиево сумата от 20 /двадесет/ лева разноски по делото.

Решението подлежи на касационно обжалване и протест пред Върховен административен съд на Република България в четиринадесетдневен срок от съобщаването му на страните.

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

ПРЕДСЕДАТЕЛ:/п/ не се чете

ЧЛЕНОВЕ: 1./п/ не се чете



2. /п/ не се чете

**ВАРНО С СРИГИНАЛА ПРИ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
ГАБРОВО**
08.06.2014.
(дата на заверката)
Съдебен секретар: