**РЕШЕНИЕ**

**№ 6252**
**София, 24.04.2019**

**В ИМЕТО НА НАРОДА**

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

|  |  |
| --- | --- |
| **ПРЕДСЕДАТЕЛ:** | ВАНЯ ПУНЕВА |
| **ЧЛЕНОВЕ:** | РУМЯНА ЛИЛОВАЮЛИЯН КИРОВ |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| при секретар  | Ани Стефанова Андреева  | и с участието |
| на прокурора  | Момчил Таралански | изслуша докладваното |
| от съдията | РУМЯНА ЛИЛОВА | http://www.sac.government.bg/icons/ecblank.gif |
| по адм. дело № 14457/2017**.** Document Link Icon |

Производството е по реда на чл. 208 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК, в редакцията на разпоредбите преди изменението, публ. в ДВ бр. 77 от 2018 г., в сила от 01.01.2019 г.), във вр. с пар. 149, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на АПК, публ. в ДВ бр. 77 от 2018 г., в сила от 01.01.2019 г.
Образувано е по касационна жалба, подадена от Общински съвет – Севлиево, чрез адв. Н. Шопов, срещу Решение № 148 от 09.11.2017 г., постановено по адм. д. № 234 по описа на Административен съд – Габрово (АС – Габрово) за 2017 г. С обжалваното съдебно решение по протест на прокурор от Окръжна прокуратура – Габрово, е отменена разпоредбата на чл. 25, ал. 2 от Наредбата за придобиване, управление и разпореждане с общинска собственост, приета с Решение № 256 от 16.12.2014 г. на Общински съвет – Севлиево (Наредба/та) в частта, касаеща изискването за заплащане на 2 % режийни разноски като предпоставка за сключването на договор по ал. 1 от същата разпоредба. Наред с това, Общински съвет – Севлиево е осъден да заплати на Окръжна прокуратура – Габрово направените от нея разноски по делото в размер на 20,00 лв. за такса за обнародване на съобщение за образуване и насрочване на делото.
В касационната жалба се твърди постановяване на обжалваното съдебно решение при наличието на всички касационни основания по чл. 209, т. 3 АПК. Поддържа се становище, че изводите на съда за допуснато нарушение на разпоредбите на чл. 26 и чл. 28 от Закона за нормативните актове (ЗНА) не съответстват на доказателствата по делото, необосновани са и са в нарушение на материалния закон. Отделно от изложеното, неправилен е и направеният от съда извод по същество, за незаконосъобразност на разпоредбата на чл. 25, ал. 2 от Наредбата, в частта относно изискването за заплащане на 2 % режийни разноски, доколкото последното е елемент от сложния фактически състав по учредяването на вещни права и няма пречка сделката да е под условие за заплащането на таксата. Процесната такса е предвидена в чл. 6, ал. 1, б. „к“, във вр. с чл. 111 от Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ) и затова ирелевантно е, че Законът за общинската собственост (ЗОбС) не я предвижда. В допълнение, нелогично било виждането на съда, че режийните разноски трябва да са дефинирани по вид и недопустимо съдът коментирал върху каква основа следва да бъде определяна съответната такса. По така изложените съображения се иска отмяната на обжалваното съдебно решение и отхвърляне на подадения протест. Претендират се сторените по делото разноски за двете съдебни инстанции.
В съдебното заседание пред настоящия съд подателят на касационната жалба се представлява от упълномощен адвокат, който от негово име поддържа жалбата, а по същество моли да бъде уважена.
Ответникът – прокурор при Окръжна прокуратура – Габрово, не изразява становище по касационната жалба. В съдебното заседание пред настоящия съд не се явява и не се представлява.
Представителят на Върховната административна прокуратура дава подробно мотивирано заключение за неоснователност на касационната жалба.
Върховният административен съд, състав на трето отделение, като взе предвид становищата на страните и извърши проверка на обжалваното решение на наведените касационни основания съгласно разпоредбата на чл. 218, ал. 1 АПК и след служебна проверка за валидността, допустимостта и съответствието на решението с материалния закон по реда на чл. 218, ал. 2 АПК, приема следното:
Касационната жалба е процесуално допустима като подадена от надлежна страна, за която обжалваното решение е неблагоприятно и в срока по чл. 211, ал. 1 АПК.
Разгледана по същество, касационната жалба е неоснователна.
С Решение № 148 от 09.11.2017 г., постановено по адм. д. № 234 по описа на АС – Габрово за 2017 г., в производство по чл. 185 и сл. АПК, е отменена разпоредбата на чл. 25, ал. 2 от Наредбата в частта, касаеща изискването за заплащане на 2 % режийни разноски като предпоставка за сключването на договор по ал. 1 от същата разпоредба.
Въз основа на установеното от фактическа страна, първоинстанционният съд направил извод, че при приемането на разпоредбата в протестираната й част е допуснато нарушение на чл. 26 и чл. 28 ЗНА в съответната приложима тяхна редакция. Приел, че в предложението на кмета на Община Севлиево до ОбС – Севлиево за приемане на Наредбата не се съдържат мотиви, които касаят процесната разпоредба и в частност – на каква база се определя стойността на режийните разноски. Като съобразил представените документи в административната преписка във връзка с даденото указание на ОбС – Севлиево в тази насока съдът приел, че по делото не са представени мотивите/докладът за предложения проект, публикувани в местната преса, на интернет страницата на общината или по друг начин. В допълнение съдът посочил, че към проекта за наредба не са приложени мотиви/доклад, които да отговарят на изискванията на чл. 28 ЗНА, доколкото са обяснени само причините, които налагат приемането на нова наредба на мястото на действалата до тогава със същия предмет и обхват. Тъй като, според съда, в предложението не се съдържат останалите необходими реквизити, извел извод за нарушение на чл. 28 ЗНА. Като последица на това, съдът направил извод и за допуснато нарушение на чл. 26, ал. 1 ЗНА. Отделно от гореизложеното, съставът на АС – Габрово констатирал, че разпоредбата в протестираната й част противоречи на акт от по – висока степен. Позовал се на чл. 6 и чл. 111 от Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ), и чл. 7 и чл. 8 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА). Като незаконосъобразно съдът определил изискването, въведено с протестираната разпоредба, според което договор за разпореждане с общински имот може да се сключи едва след заплащането на таксата, едностранно въведена от общината като „режийни разноски“, които представляват такса с неясно предназначение и начин на изчисляване. Обосновал се, че таксата не е определена въз основа на данни за материално – технически и административни разходи по предоставяне на услугата, липсва икономическа обосновка на определения размер и на начина, по който се определя той. Незаконосъобразно разрешението, което дава спорната разпоредба, обвързва таксата със стойността на сделката, а тази стойност няма каквото и да било отношение с вида и размера на административните разходи, които прави общината във връзка с нея. Мотивирал се с това, че услугата, която се предлага е една и съща по вид и обем и следва цената да се базира на стойността на реално направените за нея разходи, а не на други параметри, какъвто е подходът в случая. Отделно посочил, че ЗОбС, в частност чл. 35, ал. 6 от него, не предвижда като предпоставка за сключването на разпоредителна сделка с общински имот – частна общинска собственост, заплащането на режийни разноски. По така изложените съображения, първоинстанционният съд уважил подадения протест.
Решението е валидно, допустимо и правилно.
Наредбата за придобиване, управление и разпореждане с общинска собственост е приета с Решение № 256 от 16.12.2014 г. на Общински съвет – Севлиево. Съгласно разпоредбата на чл. 25, ал. 2 от Наредбата, договорът по ал. 1 (тоест такъв, с който се извършва разпореждане с недвижими имоти – частна общинска собственост) се сключва след заплащане от приобретателя на определената цена, режийни разноски в размер на 2 % върху цената, както и данъците и таксите, когато такива се дължат. В случай на замяна, режийните разноски са в размер на 2 % върху по – високата цена. Систематичното място на разпоредбата е в Глава втора „Придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество“, Раздел VI „Разпореждане с общински имоти – частна общинска собственост“. Предмет на оспорване пред първоинстанционния съд е била посочената разпоредба в частта за заплащането на режийните разноски.
Съгласно чл. 7, ал. 2 ЗНА наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен. По предписанието на чл. 8 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. Аналогични са разпоредбите на чл. 76, ал. 3 АПК и чл. 21, ал. 2, във вр. с ал. 1 ЗМСМА.
Първоинстанционният съд е направил правилен и обоснован извод, че разпоредбата на чл. 25, ал. 2 от Наредбата в протестираната й част е приета при допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила и е в противоречие с материалния закон.
Наредбата за придобиване, управление и разпореждане с общинска собственост на Общински съвет – Севлиево е приета на основание чл. 8, ал. 2 ЗОбС. Предвид това с нея общинският съвет е следвало да регулира реда за придобиване на право на собственост и на ограничени вещни права, за предоставяне за управление, под наем и за разпореждане с имоти и вещи - общинска собственост, както и правомощията на кмета на общината, на кметовете на райони, на кметовете на кметства и на кметските наместници. ЗОбС не дава дефиниция на понятието "режийни разноски", нито предвижда заплащане за производствата по разпореждане с недвижими имоти - общинско имущество.
Разпореждането с общински недвижими имоти представлява сложен фактически състав, който включва както административно-правни, така и гражданско-правни елементи. Независимо дали административната част от производството по разпореждането ще включва само решение на общинския съвет и издаване на заповед от кмета или ще се провежда търг или конкурс, приложение намират общите правила на АПК. Принципът на достъпност, който е общ принцип на административния процес, прогласен в чл. 12 АПК, предвижда, че за административните производства по този кодекс, се събират такси и разноски, само ако това е предвидено в кодекса или в закон (чл. 12, ал. 3 АПК). По тези причини общинският съвет няма право да урежда заплащане на разноски по административните производства по ЗОбС, извън предвидените в закона местни такси, чийто смисъл и цел са именно да покрият пълните разходи на общината по предоставяне на конкретна услуга, съгласно чл. 8 и § 1, т. 15 от Допълнителните разпоредби (ДР) на ЗМДТ.
Правното основание за заплащане на такса е по принцип извършването на определена услуга, за разлика от данъка. Наредбата, в която намира място протестираният текст, не дефинира режийните разноски. Те са споменати в § 1, т. 15 ДР на ЗМДТ като част от пълните разходи на общината по предоставяне на услугата по смисъла на чл. 8 ЗМДТ, наред с разходите за работни заплати и осигуровки на персонала; както и материални, консултантски разходи; разходи за управление и контрол; разходи по събиране на таксите и други, имащи отношение към формирането на размера на таксата, определени конкретно от общинския съвет. В икономическата теория се приема, че режийните разходи в административното управление са общи разходи, извън тези за издръжка на служителите. В тях, по силата на посоченото легално определение на "пълните разходи", не следва да се включват както разходите за работни заплати и осигуровки на персонала, така и тези за материалните разходи. При посочената уредба обаче следва, че режийните разноски са част от пълните разходи, които се покриват посредством съответната местна такса за услугата, която общината предоставя при разпореждане с имоти-общинска собственост. Следователно, с оспорения текст е въведен размер на местна такса.
Определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги, съгласно чл. 9 ЗМДТ, следва да се извърши с отделен подзаконов нормативен акт, приет на това основание. Затова систематичното място на протестирания текст не е в Наредбата по чл. 8, ал. 2 ЗОбС, а в тази по чл. 9 ЗМДТ, защото съгласно чл. 12 ЗНА актът по прилагане на закон може да урежда само материята, за която е предвидено той да бъде издаден, а чл. 10 ЗНА предписва обществени отношения от една и съща област да се уреждат с един, а не с няколко нормативни актове от същата степен. Съгласно чл. 111 ЗМДТ по производства за настаняване под наем, продажби, замени или учредяване на вещни права върху общински имоти се заплаща такса, което е още един аргумент, че мястото на оспорения текст е в наредбата по чл. 9 ЗМДТ.
След като общинският съвет не е посочил в Наредбата какви разходи се покриват с режийните разноски, следвало е това да се посочи поне в мотивите за приемане на наредбата, наред с пълна икономическа обосновка защо е необходимо събирането на такива разноски, и то именно в посочения размер. Икономическа обосновка е необходима винаги, когато по нормативен ред се въвеждат парични задължения към държавния или общинския бюджет. Именно въз основа на такава икономическа обосновка може да се направи извод дали съответното парично задължение е необходимо за изпълнение на целите на закона и пропорционално на така преследваните цели. Такава икономическа обосновка в настоящия случай липсва и в представеното предложение на кмета на Община Севлиево, което единствено може да се разглежда като мотиви към акта в представената преписка от административния орган. Ето защо изводите на първоинстанционния съд, че не е спазено изискването за мотивиране на подзаконовия нормативен акт съгласно изискванията на чл. 28, ал. 2 ЗНА са правилни. Липсват каквито и да било мотиви за приемане на оспорения текст и икономическа обосновка на необходимостта от налагане на предвидената финансова тежест на гражданите и организациите. Липсата на пълноценни мотиви по смисъла на посочената разпоредба има за последица невъзможност за съда, при осъществяване на проверката за законосъобразност, да определи какво включва определената такса за услугата и дали размерът, така както е фиксиран, отговаря на изискването за икономическа обоснованост, респективно за съответствие с целта на закона и пропорционалност. Дори само това основание, извън посочените по-горе нарушения на материалния закон, е достатъчно за отмяната на протестирания текст.
По така изложените съображения, обжалваното решение като правилно, следва да се остави в сила.
Ето защо и на основание чл. 221, ал. 2, предл. първо, Върховният административен съд, състав на трето отделение

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА Решение № 148 от 09.11.2017 г., постановено по адм. д. № 234 по описа на Административен съд – Габрово за 2017 г.
Решението не подлежи на обжалване.