Р Е Ш Е Н И Е

№ 2304

гр. Пловдив, 08.12.2022 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд – Пловдив, VII състав, в открито заседание на шестнадесети ноември през две хиляди двадесет и втора година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: МАРИАНА ШОТЕВА
ЧЛЕНОВЕ: ЯНКО АНГЕЛОВ
ЙОРДАН РУСЕВ

при секретаря Полина Цветкова и участието на прокурора Димитър Молев, като разгледа докладваното от председателя Мариана Шотева адм. дело № 2381 по описа за 2022 г., за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на Дял трети, Глава десета, Раздел трети от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по протест на прокурор от Окръжна прокуратура - Пловдив против чл. 5, ал. 1, т. 4 и чл. 24, ал. 2 от Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Съединение, приета с Решение № 168 на Общински съвет – Съединение, взето с Протокол № 23/18.02.2013 г. (наричана по-долу само Наредбата).

Твърди се, че разписаните в оспорените разпоредби допълнителни условия за освобождаването на задължените лица от заплащане на дължимата такса за сметосъбиране и сметоизвозване, се намират в пряко противоречие с нормативна регламентация от по-висок ранг, в случая чл. 71 от ЗМДТ, поради което стореното е в нарушение на предвидената в закона компетентност и е нетърпимо от правния ред.

В съдебно заседание протестът се поддържа от участващия прокурор, който счита, че същият е основателен и моли да бъде уважен. Претендират се направените по делото разноски.

Ответникът - Общински съвет (ОбС) - Съединение, не изразява становище.

Оспорването е съобщено чрез публикуване на обявление в Държавен вестник и чрез поставяне на обявление в сградата на Административен съд – Пловдив и на интернет страницата на ВАС на РБ. В хода на съдебното производство не са налице встъпили заедно с административния орган или присъединени към оспорването страни по смисъла на чл. 189, ал. 2 от АПК.

Административен съд – Пловдив, VII състав, след като прецени поотделно и в съвкупност събраните в настоящото производство доказателства, намира за установено следното.

Предмет на протестиране по настоящото дело са разпоредби на подзаконов нормативен акт – Наредба на ОбС – Съединение. Оспорването или протестирането на акта по съдебен ред, съгласно чл. 187, ал. 1 от АПК не е обвързано с преклузивен срок, а съгласно чл. 186, ал. 2 от АПК по отношение на прокурора, подал протеста, е налице активна процесуална легитимация. Предвид това, протестът е процесуално ДОПУСТИМ.

По делото няма спор, че Наредбата за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Съединение, е приета с Решение № 168 на Общински съвет – Съединение, взето с Протокол № 23/18.02.2013 г. на основание чл. 21, ал. 1, т. 7 и чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА, във връзка с чл. 79 от АПК, чл. 8 от ЗНА и чл. 1, ал. 2 от ЗМДТ (л. 98). Приемането на процесната Наредба е инициирано от Кмета на Община Съединение, за което последният е изготвил предложение изх. № 24 от 29.01.2013 г. (л. 56 и сл.).

По делото липсват представени данни за последващо допълване и/или изменение на наредбата в оспорените й части, като протестираните в настоящото производство разпоредби, към настоящия момент са със следното съдържание:

Чл. 5, ал. 1, т. 4 – Размерът на местните такси и цени на услуги се определят при спазване на следните принципи: **ефективно разпределение на общинските ресурси чрез определяне на такси и цени на услуги**.

Чл. 24, ал. 2 – За имотите, които няма да се ползват през цялата година и за които данъчно задълженото лице (граждани и фирми) е подало за това в общинска администрация до 30 ноември на предходната година декларация по образец (Приложение № 1). **Декларацията се придружава от следните документи, представени в заверено от заявителя копие за Община Съединение, а именно:**

- Удостоверение от ВиК, удостоверяващо, че за този имот е спряно подаването на вода;

- Удостоверение от Електроразпределение, удостоверяващо, че за този имот е спряно електрозахранването;

С Разпореждане № 6333/13.09.2022 г., постановено по настоящото дело, Общински съвет – Съединение е задължен да представи пълната административна преписка по приемане (проекта заедно с представените становища, предложения и възражения съобразно чл. 77 от АПК; доказателства, че преди внасянето на проекта на нормативния акт за приемане от общинския съвет, същият е публикуван на интернет страницата на ответния административен орган заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица е предоставен най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта; доказателства, че текстът на нормативния административен акт и приемането му по надлежния ред, са удостоверени от Председателя на ОбС – Съединение (чл. 78, ал. 1, т. 2 от АПК); доказателства, че

оспореният нормативен акт на общинския съвет е разгласен чрез местните печатни издания или по друг подходящ начин - чл. 78, ал. 3 от АПК, протоколът от проведеното заседание (заседания на общински съвет и други, представляващи част от пълната административна преписка по приемането на нормативния акт).

В изпълнение, от страна на Общински съвет – Съединение, е постъпил отговор, в който се посочва, че всички изискани документи по делото, образувано във връзка с протест на прокурор от Окръжна прокуратура – Пловдив против Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Съединение, приета с Решение № 168/18.02.2013 г., са представени при окомплектоване и изпращане на протеста на прокуратурата до Административен съд – Пловдив (л. 113).

Други доказателства в хода на настоящото производство не са ангажирани от страните.

При така събрания доказателствен материал, настоящият състав на Административен съд – Пловдив намира следното от правна страна.

Според чл. 168, ал. 1 от АПК, приложим в настоящото производство по силата на препращащата разпоредба на чл. 196 от АПК, съдът не се ограничава само с обсъждане на основанията, посочени от протестиращия, а е длъжен въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на протестираните разпоредби на Наредбата на всички основания по чл. 146 от АПК. Редът за издаване на нормативни административни актове е регламентиран в чл. 75 - 80 от АПК, а за неуредените въпроси се прилага субсидиарно ЗНА по аргумент от чл. 80 от АПК.

Общинският съвет като орган на местно самоуправление на територията на Община Съединение, решава самостоятелно въпросите от местно значение, които законът е предоставил в неговата компетентност. По силата на чл. 76, ал. 3 от АПК във връзка с чл. 8 от ЗНА и чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА и в изпълнение на предоставените му правомощия, той е овластен да издава административни актове, сред които и нормативни административни актове под формата на наредби. Между страните не е спорно, че Наредбата е издадена от компетентен орган и в законоустановената форма.

Настоящият състав намира обаче, че протестираните норми са приети при съществено нарушение на административнопроизводствени правила.

По отношение приемането на самата Наредба, което, както вече се посочи, е сторено с Решение № 168 на Общински съвет - Съединение, взето с Протокол № 23/18.02.2013 г., следва да бъде съобразена разпоредбата на чл. 26, ал. 2 от ЗНА (в сила от 01.01.2008 г.), приложима в настоящото производството по препращане от чл. 80 от АПК, според която, 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.

В случая по делото не са представени доказателства, от които да се установи безспорно, че проектът за Наредбата е бил разгласен по предвидения ред и на заинтересованите лица е била осигурена възможност да представят предложения и становища по него. Въпреки указаната на ответника доказателствена тежест с определението за насрочване на делото в о.с.з., а така също и нарочното задължение с разпореждането от 13.09.2022 г. за представяне на пълната административна преписка, от негова страна не са представени доказателства, че са спазени изискванията на чл. 77 от АПК, съответно правилата по ЗНА и УПЗНА, приложими по силата на чл. 80 от АПК, поради което следва да се приеме, че такива доказателства не съществуват. При това положение се следва извод, че представените по делото доказателства от ответния административен орган, не дават възможност да се установи по безспорен начин спазването на процесуалните изисквания при приемането на Наредбата, поради което при указаната доказателствена тежест, следва да се приеме, че тези изисквания не са спазени. Цитираните по-горе разпоредби са с императивен характер и имат за цел да осигурят възможност на заинтересованите лица да изразят тезите си и да направят възражения и съблюдаването им е гаранция за постигане на законност, публичност, откритост и съгласуваност. Съблюдаването на предвидената процедура е императивно задължение на административните органи с нормотворчески правомощия, насочено към законосъобразното формиране на управленски решения и приемане на правните норми по регулиране на определени обществени отношения по разумен, компетентен и стабилен начин. Ето защо и констатираното неспазване на посочените изисквания, съставлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила, тъй като засяга формирането на волята на административния орган и се отразява на правилността на приетия от него акт.

Съдът констатира също така и противоречие на протестираните разпоредби с нормативни актове от по-висока степен. Като преценката относно тяхната законосъобразност, следва да се извърши съобразно действащата към момента на осъществяване на съдебния контрол нормативна уредба от по-висок ранг. Това положение произтича от принципното начало за законосъобразност на действащата подзаконова нормативна регламентация, както и от изричното му уреждане с чл. 192а от АПК (нов – ДВ, бр. 77 от 2018 г., в сила от 01.01.2019 г.).

На първо място следва да се посочи, че обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната администрация са уредени със ЗМСМА, чийто разпоредби очертават правния статут и компетентността на общинския съвет като орган на местното самоуправление, определящ политиката за изграждане и развитие на общината във връзка с осъществяването на дейностите от местно значение, както и на други дейности, определени със закон. В изпълнение на

правомощията си по чл. 21 от ЗМСМА, 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, като приеманите от общинския съвет наредби са подзаконови нормативни актове, съдържащи правни норми, които създават общозадължителни правила за поведение и урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен, 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 ЗНА и чл. 75, ал. 1 от АПК). Такива актове общинските съвети са компетентни да издават, когато това е предвидено от КРБ или от закон (чл. 2, ал. 1 от ЗНА, чл. 76, ал. 1 от АПК). Следователно нормотворческите правомощия на общинския съвет произтичат от Конституцията или от закона и се ограничават до обществени отношения с местно значение, които обаче не са регулирани от нормативни актове от по-висока степен. Отделно от това, общият принцип, регламентиран в чл. 15, ал. 1 от ЗНА, предвижда, че всеки нормативен акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен.

Настоящият съдебен състав констатира, че разпоредбите на чл. 5, ал. 1, т. 4 и чл. 24, ал. 2 от Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Съединение, приета с Решение № 168 на Общински съвет – Съединение, взето с Протокол № 23/18.02.2013 г., в оспорените в настоящото производство части, са в противоречие с конкретни текстове на Закона за местните данъци и такси - нормативен акт от по-висока степен, като в тази връзка споделя изложеното в протеста за допуснато нарушение на материалния закон.

Това е така, защото в чл. 9 от ЗМДТ е предвидено, че общинският съвет приема наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги, а според чл. 8, ал. 5 от ЗМДТ, общинският съвет определя с наредбата по чл. 9 реда, по който лицата, неползващи услугата през съответната година или през определен период от нея, се освобождават от заплащане на съответната такса. Освобождаването от заплащане на дължима такса означава, че съответното лице е ползвател на услугата, предоставяна от общината, но за него е налице юридически факт, който поражда субективно право да не изпълни задължението си за плащането и, без от това за него да следват негативните последици, предвидени в закона. Все в тази връзка следва да се посочи, че съгласно чл. 8, ал. 6 от ЗМДТ общинският съвет може да освобождава отделни категории лица изцяло или частично от заплащане на отделни видове такси по ред, определен с наредбата по чл. 9, като законодателят изрично в чл. 71 от ЗМДТ е посочил кога не се дължи такса – за услугата по чл. 62, т. 1 и дейността по третиране на битовите отпадъци – част от услугата по чл. 66, ал. 1, т. 2, за имоти, които попадат в райони, в които тези услуги не се предоставят от общината (т. 1); за услугата по чл. 62, т. 1 и дейността по

третиране на битовите отпадъци – част от услугата по чл. 66, ал. 1, т. 2, когато имотът е незастроен или не се ползва през цялата година и е подадена декларация по образец и ред, определени с наредбата по чл. 9, от задълженото лице до 31 октомври на предходната година в общината по местонахождението на имота; (т. 2) и за услугата по чл. 62, т. 1, когато задължените лица са сключили договор за обслужване с лица, получили регистрационен документ по Закона за управление на отпадъците за събиране и транспортиране на битовите отпадъци до съответните съоръжения и инсталации, и са декларирали по ред, определен с наредбата по чл. 9, това обстоятелство до 31 октомври на предходната година в общината по местонахождението на имота (т. 3).

Така, в оспорената разпоредба на чл. 24, ал. 2 от Наредбата е уредено, че за имотите, които няма да се ползват през цялата година и за които данъчно задълженото лице (граждани и фирми) е подало за това в общинска администрация до 30 ноември на предходната година декларация по образец (Приложение № 1). Декларацията се придружава от следните документи, представени в заверено от заявителя копие за Община Съединение, а именно: Удостоверение от ВиК, удостоверяващо, че за този имот е спряно подаването на вода; Удостоверение от Електроразпределение, удостоверяващо, че за този имот е спряно електрозахранването. С други думи казано, в конкретния случай, с оспорената част от разпоредбата на чл. 24, ал. 2, дължимостта, респ. недължимостта на такса за сметосъбиране и сметоизвозване за имотите, които няма да се ползват през цялата година и за които ДЗЛ е подало декларация, е поставено в зависимост не от фактическото ползване на имота, а от други обстоятелства - представяне на документи от различни дружества. Законодателят обаче не е делегирал на общинските съвети правомощието да определят условия, при които не се дължи такса. Делегацията на законодателя е само досежно реда, по който лицата, които не ползват услугата, се освобождават от заплащане на съответната такса - чл. 8, ал. 5 от ЗМДТ. Редът за упражняване на едно право се различава от условията, при които това право се упражнява. В случая, с приемане на разпоредбата на чл. 24, ал. 2 от Наредбата в оспорената в настоящото производство част, Общински съвет - Съединение е нарушил делегираните му по закон правомощия, като е въвел условия за освобождаване от заплащане на ТБО, които не са предвидени в законовата норма, поради което въведените с чл. 24, ал. 2 от Наредбата допълнителни условия за освобождаване от заплащане на ТБО, изразяващи се в представяне на удостоверения от ВиК и Електроразпределение, са незаконосъобразни.

По идентичен начин стои въпросът и с текстът на разпоредбата на чл. 5, ал. 1, т. 4 от Наредбата, съгласно която размерът на местните такси и цени на услуги се определя при спазване и на следния принцип, а именно: ефективно разпределение на общинските ресурси чрез определяне на такси и цени на услуги. Достатъчно в тази връзка е да се посочи, че съгласно чл. 8, ал. 1 от ЗМДТ 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. Казано по друг начин, общинските съвети като органи на местното самоуправление на територията на съответната община решават самостоятелно въпросите от местно значение, които законът е предоставил в тяхната компетентност, но съгласно разпоредбата на чл. 8, ал. 1 от ЗМДТ общинският съвет определя самостоятелно размера на таксите, но само при спазване на посочените по-горе принципи, които са уредени с нормативен акт от по-горна степен. При анализ на оспорената разпоредба на чл. 5, ал. 1, т. 4 от Наредбата и тази на чл. 8, ал. 1 от ЗМДТ настоящият съдебен **състав констатира, че е налице противоречие между двата текста: разпоредбата на подзаконовия нормативен акт недопустимо разширява** кръга на принципите, които законът определя да бъдат спазени при определяне на размера на местните такси и цени на услуги в общината.

Не би било излишно да се посочи, че съдът е правораздавателен орган и като такъв не е в компетентността му със своите актове да извършва нормотворческа дейност или да задължи когото и да било да изменя правни норми. Съдът притежава контролни функции по законосъобразността на вече издадените нормативни административни актове и те са уредени в Глава десета, раздел III от АПК. В това производство, за разлика от оспорването на индивидуалните и общи административни актове, съдебната инстанция е значително ограничена в контролните си правомощия, които са установени в чл. 193 от АПК. В този смисъл, с решението си съдът не може да измени или да замести отменени части от акта, нито пък да задължи правотвореца (в случая Общински съвет – Съединение) да извърши определена нормотворческа дейност. Това е и логичното законодателно решение, тъй като обратното би означавало недопустима намеса от страна на съда в работата на законодателната власт, тъй като всяко изменение или допълнение в Наредбата представлява нормотворческа дейност, която съгласно чл. 2 от ЗНА, може да бъде извършвана само от органите, предвидени в Конституцията или в законите.

Както бе посочено по-горе, и съобразявайки оспорените текстове с действащата към момента на осъществяване на съдебния контрол нормативна уредба от по-висок ранг – ЗМДТ, то съдържанието на тези законови норми следва да е точно пресъздадено и в нормативните административни актове от местно значение, какъвто акт безспорно е и Наредбата за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Съединение. В своята трайна практика, ВАС на РБ, приема, че нормотворчеството трябва да бъде на ясен език, т. е. смисълът на неговите разпоредби не трябва да буди съмнение, както и да е достъпен по отношение на адресатите на съответния нормативен акт, още повече, че големият кръг от тях са граждани, които нямат правна квалификация. От това следва, че езикът на нормативния акт, трябва да бъде ясен и оттам достъпен за адресатите си, за

да е възможно всеки гражданин като негов адресат, когато се запознава с него, да разбере какви са правата и задълженията, които се пораждат за него от съответния нормативен акт като цяло, включително и от всяка правна норма (в този смисъл са Решение № 7278/18.07.2002 г. по адм. д. № 3920 по описа на ВАС, 5- чл. състав, Решение № 7277/18.07.2002 г. по адм. д. № 3901/2002 г. по описа на ВАС, 5- чл. състав и др.).

Предвид изложеното, настоящият състав приема, че разпоредбите на чл. 5, ал. 1, т. 4 и чл. 24, ал. 2 от Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Съединение, приета с Решение № 168 на Общински съвет – Съединение, взето с Протокол № 23/18.02.2013 г., в оспорените в настоящото производство части, са приети от Общински съвет – Съединение и в нарушение на материалната уредба от по-висока степен и следва да бъдат отменени като незаконосъобразни.

С оглед изхода от спора, Община Съединение следва да заплати на Окръжна прокуратура - Пловдив направените по делото разноски в размер на 20 лева ДТ за обнародване в ДВ.

На основание чл. 194 от АПК настоящото съдебно решение следва да се обнародва от ответния орган и за негова сметка по начина, по който е бил обнародван и оспореният му акт.

Воден от горното и на основание и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, Административен съд – Пловдив, VII състав,

Р Е Ш И :

ОТМЕНЯ по протест на прокурор от Окръжна прокуратура – Пловдив разпоредбата на чл. 5, ал. 1, т. 4, както и разпоредбата на чл. 24, ал. 2 в частта относно: „Декларацията се придружава от следните документи, представени в заверено от заявителя копие за Община Съединение, а именно: - Удостоверение от ВиК, удостоверяващо, че за този имот е спряно подаването на вода; - Удостоверение от Електроразпределение, удостоверяващо, че за този имот е спряно електрозахранването;“ от Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Съединение, приета с Решение № 168 на Общински съвет – Съединение, взето с Протокол № 23/18.02.2013 г.

ОСЪЖДА Община Съединение да заплати на Окръжна прокуратура – Пловдив сумата от 20 (двадесет) лева разноски по делото.

Решението подлежи на обжалване пред ВАС на РБ в 14-дневен срок от съобщението до страните за постановяването му.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: **1.**

2.