**Р Е Ш Е Н И Е**

**№ 116**

**гр. Габрово, 12.10.2017 година**

**В ИМЕТО НА НАРОДА**

Административен съд- Габрово в открито съдебно заседание от двадесет и девети септември, две хиляди и седемнадесета година, в състав:

                                                                 ПРЕДСЕДАТЕЛ: ИВАН ЦОНКОВ

                                                                                               ЕМИЛИЯ КИРОВА- ТОДОРОВА

                                                                                               ДАНИЕЛА  ГИШИНА

и секретар: Радина Бурмова, постави за разглеждане докладваното от съдия Тодорова адм.д. № 212 на Административен съд Габрово по описа за 2017 година и за да се произнесе взе предвид следното:

             Производството е по чл. 185 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/, във вр. с чл. 16, ал. 2 от Закона за нормативните актове. Образувано е по протест на прокурор при Районна прокуратура - Трявна, против разпоредбата на чл. 39 от Наредба за определяне и администриране на местните такси и цени на услуги на територията на Община Трявна, по приложение № 1 към Решение № 4, взето на заседание на Общински съвет Трявна /ОбСТ/ на 26.01.2009 г.

Подзаконовата нормативна разпоредба гласи следното:

„При разпореждане с недвижими имоти – частна общинска собственост, приобретателите заплащат на общината режийни разноски в размер на 1 % от стойността на:

-имота, предмет на продажбата;

-ограниченото вещно право, което се учредява върху имота;

-по-скъпия имот при замяна;

-реалния дял, който се получава при делба.“.

За да поиска отмяна на тази подзаконова нормативна разпоредба, като издадена в противоречие с норма от по-висок ранг, прокурорът се е позовал на правната норма на чл. 9 от ЗМДТ, според която Общинският съвет определя, установява, изчислява, обуславя и администрира въпросите, свързани с местните такси и цени на услуги и не може в тази връзка да излиза извън пределите на предоставените му със закона власт и правомощия. Според разпоредбата на чл. 11, от същия закон, касаеща разпоредителните сделки с недвижими имоти, по производства за настаняване под наем, продажби, замени или учредяване на вещни права върху общински имоти се заплаща такса. Таксата е възмездна форма на потребление на публична услуга и/или на услуга в обществен интерес. Основанието за заплащане на таксата е ползването на такава услуга или предизвикване на дейност на държавен или общински орган в полза на задълженото за заплащане на таксата лице, като размерът й се определя с оглед разходите за извършването на услугата. Оспорената нормативна разпоредба касае дейност, свързана с изготвянето на документация по оформянето на правни сделки. Според чл. 7, ал. 1 от ЗМДТ местните такси се определят въз основа необходимите материално технически и административни разходи по предоставяне на услуга. Нормата е доразвита с разпоредбата на чл. 8, ал. 1 от ЗМДТ, според която ОбС определя размера на таксите при спазване на принципите за възстановяване на пълните разходи на общината по предоставяне на услугата; създаване на условия за разширяване на предлаганите услуги и повишаване на тяхното качество; постигане на по-голяма справедливост при определяне и заплащане на местните такси. В тази връзка е необходимо да се докаже какъв е видът и съдържанието на престацията, която субектът, задължен за заплащането на таксата, получава от местния орган на власт. В случая последният не осъществява каквато и да било дейност и не прави каквито и да било разходи при разпоредителни сделки с частни имоти. Тези такси не са определени въз основа на данни за материално-технически и/или административни разходи по предоставянето на административни услуги, не е налице икономическа обосновка на определения размер с оглед съответствие на действителните и необходимите разходи на общината по предоставянето на услугите по изготвянето на различните видове договори. По този начин нормата на чл. 39 от общинската наредба се явява издадена в противоречие с чл. 7 от ЗМДТ и като незаконосъобразна следва да бъде отменена.

Оспорването е съобщено по реда на чл. 181, ал. 1 и 2, чрез публикация в „Държавен вестник и на Интернет страницата на ВАС. Към него няма присъединяване на други лица. На основание чл. 192 от АПК делото се гледа и с участието на Прокурор от Окръжна прокуратура Габрово.

Наредбата е приложена към делото в цялост.

ГАС счита, че подаденият протест е редовен и допустим, поради което следва да бъде разгледан по същество.

В проведеното по делото открито съдебно заседание протестиращата страна се представлява от прокурор при РП – Трявна Павлин Йорданов, който поддържа подадения протест.

Ответната страна – ОбС Трявна, чрез адв. Г. Н. от ВТАК, оспорва протеста, като моли той да бъде оставен без уважение. Мотивите за изразяване на това му становище са следните: Наредбата е издадена от компетентен орган, в изпълнение на предоставените му със закон правомощия. Спазена е процедурата по нейното приемане. По материалната законосъобразност на оспорения текст се сочи, че видовете такси са изрично и лимитирано изброени в закона – чл. 6, ал. 1 от ЗМДТ, а принципите относно определянето на размера им се установяват в чл. 7 и чл. 8 от същия закон. Налице е изрична законова делегация в чл. 9 от ЗМДТ, даваща право на ОбС да приема наредба със съдържанието и обхвата на процесната. Изключение от тези правила е специалната разпоредба на чл. 111 от ЗМДТ, цитирана по-горе. Неприложимо се явява в случая изискването на чл. 115а от закона, според което размерът на всяка такса трябва да съответства на разходите на общината за предоставяне на съответната услуга, вкл. необходимите материално-технически разходи и всички административни разходи за изпълнение на задълженията на длъжностните лица с оглед на тяхната квалификация и разходвано работно време, като се приема в ал. 2, че административните разходи не могат да надвишават с повече от 20% размера на таксата. Този текст не е бил действащ към датата на приемане на оспорената разпоредба на чл. 39 от общинската наредба.

Представителят на Окръжна прокуратура Габрово – прокурор Александров, е на становище, че протестът е мотивиран и основателен, поради което намира, че следва да бъде уважен изцяло.

Съдът извърши проверка за наличието на съдържащите се в протеста мотиви за отмяна на процесните подзаконови нормативна разпоредба от местен характер и провери служебно за наличие на всички основания, измежду посочените в чл. 146, във вр. с чл. 196 от АПК, за прогласяване на тяхната нищожност, както и всички законови основания за отмяната им, вкл. и неупоменати от страните.

За да се произнесе по съществото на правния спор, съдът взе предвид от фактическа и правна страна следното:

По делото не се спори, че на общините е делегирано правомощието да определят и администрират местните такси и цени на услуги, които се предоставят от тях. В изпълнение на тези си правомощия ОбС Трявна е приел с Решение от 26.01.2009 г. процесната наредба, като оспорения текст е с неизменено съдържание до настоящия момент.

С Определение № 532 от 24.07.2017 г. на ГАС ответната страна е задължена да предостави в цялост преписката по приемането на процесната наредба, вкл. предложението за приемането й, публикуването му, данни за обсъждането му в съответните комисии в ОбС Трявна, както и данни за евентуална промяна на процесната нормативна разпоредба, при положение, че такива са налице след първоначалното й приемане. На ответната страна със същия съдебен акт е указано, че нейна тежест е да  установи изпълнението на законовите изисквания при издаването на наредбата, съответствието на процесната разпоредба със закона, вкл. че мотивите за приемането на проекта са публикувани, че на заинтересованите лица е била предоставена възможност да правят предложения и да дават становища по него, както и че оспорената разпоредба не противоречи на нормативен акт от по-висок ранг.

От представената по делото преписка се установява следното:

На 17.12.2008 г. до ОбС Трявна е отправено Предложение на кмета на общината за приемане на проекта на процесната наредба. Това предложение не съдържа каквато и да било обосновка, пояснение, интерпретация на таксата.

При дебатите по приемането на проекта на наредбата от 22.12.2008 г., обективирани в Протокол № 13 от същата дата, не е обсъждан въпросът за мотивировката на точно тази разпоредба, както и за това, за какви точно по вид услуги се събира въпросната такса, наименована „режийни разноски“.

По аналогичен начин е протекла и процедурата по вземане на решение, с което се приема окончателния текст на наредбата с Протокол № 1 от 26.01.2009 г.

В заключение във връзка с процедурата по приемане на процесния подзаконов нормативен акт ГАС установи, че по делото не са представени като доказателства извадки от публикуване на предложението на кмета за проекта на наредбата, както и мотивите/ доклада за това в местната преса, на интернет страницата на общината или по друг начин, въпреки даденото указание на ОбС – Трявна в тази насока. Няма доказателства, че на заинтересованите лица е предоставена възможност да представят свои предложения, възражения или препоръки.

Съгласно разпоредбата на чл. 26, ал. 1 и ал. 2 от ЗНА, в редакцията й към началото на 26.01.2009 г., 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. Тези разпоредби ГАС намира за неизпълнени, с оглед изложеното по-горе.

Разпоредбата на чл. 28 от същия нормативен акт, отново в редакцията й към същия период на предлагане, обсъждане и приемане на наредбата, изисква проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него, да се внесат за обсъждане и приемане от компетентния орган, като 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.

Проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал. 2, не се обсъжда от компетентния орган, в случая – от Общинския съвет.

Към проекта на наредбата не са приложени мотиви /доклад/, които да отговарят на тези изисквания и да имат такова съдържание. Обяснени са само причините, налагащи приемането на нова наредба на мястото на действалата до момента такава със същия предмет и обхват. По отношение на останалите необходими реквизити съдебният състав намира, че същите не се съдържат в предложението за приемане на наредбата в проектна и в окончателна фаза. Не е упоменато какви финансови средства ще бъдат необходими за прилагането на новата уредба, нито са посочени очакваните резултати от приложението. Така установените факти навеждат на извода за нарушение и на чл. 28 от ЗНА.

С нарушението на процедурата по приемането на наредбата е нарушен и чл. 26, ал. 1 от ЗНА, според който изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност. Липсата на тези реквизити прави проекта необоснован, а препятстването на възможността гражданите и юридическите лица – адресати на новата наредба, да се запознаят обстойно с мотивите /доклада/ към предложението, като след това им се предостави минимум 14-дневен срок да изразяват становища и предложения по проекта, нарушават изискванията за откритост и съгласуваност. Тези нарушения са съществени и сами по себе си са основание за отмяна на оспорените текстове от подзаконовия нормативен акт.

ГАС намира, че е налице и противоречие с материалния закон, поради което има още едно основание за уважаване на протеста, изразяващо в следното:

Разпоредбите на Раздел втори от ЗМДТ съдържат общи правила, касаещи всички видове местни такси. Разпоредбата на чл. 6 на закона сочи, че общините събират посочените местни такси за визираните в ал. 1 видове услуги. Според разпоредбата на чл. 6, ал. 2 на закона за всички услуги и права, включително по ал. 3, предоставяни от общината, с изключение на тези по ал. 1, общинският съвет определя цена. Още на това място следва да се посочи, че прехвърлянето на вещно право с обект – частна общинска собственост, има вече определена цена и това е договорената продажна цена на сделката, поради което не такава основа се има предвид от разпоредбата. Следователно в случая въпросните режийни разноски следва да представляват такса, като цена на осъществена услуга, свързана не с прехвърлянето на самото право. Самата процесна разпоредба на чл. 39 се намира в Раздел четвърти от наредбата – „Такси за административни услуги“. Същата е подредбата и на чл. 111 от ЗМДТ, находящ се в Раздел седми от закона, който има същото наименование. Следователно в случая тази такса съставлява административна услуга, свързана с прехвърляне на вещни права върху имоти – частна общинска собственост. Тази такса е дължима за организирането и провеждането на производството по учредяване на вещни права, което се развива в две фази - административна и гражданскоправна, а не и за самото учредяване на правото, чийто фактически състав завършва със сключването на договор между кмета на общината и лицето и което се заплаща по друг ред и на друго правно основание, както вече бе посочено. С нея се покриват необходимите материално - технически и административни разходи по извършване на производството в двете му фази. По своята правна същност тези услуги могат да бъдат приравнени на дейности по извършване на услуги по смисъла на чл. 6, ал. 2 от ЗМДТ, свързани с изготвянето на различна документация по оформяне на правни сделки с такъв предмет. Таксата, която чл. 39 от наредбата предвижда за заплащане за тяхното извършване се явява незаконосъобразна, т.к. е определена в противоречие със закона.

Съгласно чл. 7, ал. 1 от ЗМСМА местните такси се определят въз основа на необходимите материално-технически и административни разходи по предоставяне на услугата. Според чл. 8, ал. 1 от същия нормативен акт общинските съвети приемат размера на таксите при спазване на посочените в разпоредбата принципи за възстановяване на пълните разходи на общината, които тя прави във връзка с предоставянето на услугата; създаване на условия за повишаване качеството й и разширяване на предлаганите от общината услуги и постигане на по-голяма справедливост при определяне и заплащане на местните такси. В настоящия случай таксата не е определена въз основа на данни за материално-технически и административни разходи по предоставяне на услугата. Както вече бе посочено липсва икономическа обосновка на определения размер и по-точно на начина, по който се определя той. Разрешението, което е предложено и прието от общинския съвет, 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. В крайна сметка едни и същи документи се изискват и едно и също време се отделя при сделка, например, с имот на стойност 10 хлд. лв. и такъв на стойност 50 хлд. лв. и се явява икономически, правно и житейски неоправдано събиране на такси, които могат да бъдат кардинално различни по размер само поради разликата в така приетата база за изчисляване на таксата. Услугата, която се предлага, е една и съща по вид и обем и е редно цената й да се базира на стойността на реално направените за нея разходи, а не на други параметри, както е подходено в случая.

Ответната страна не доказва, че този начин на определяне на таксата се явява законосъобразен, справедлив и оправдан съобразно необходими и действителни разходи на общината по предоставянето на услугата по изготвянето на различните видове разпоредителни договори с недвижимо имущество.

Нещо повече – общинската подзаконова нормативна разпоредба говори за „режийни разноски“, каквото понятие ЗМДТ употребява за да поясни  в §.1, т.15 от ДР друго понятие – „пълни разходи“. Тези пълни разходи включват, според тази дефинитивна разпоредба, разходите за работни заплати и осигуровки на персонала; материални, режийни, консултантски; за управление и контрол; по събиране на таксите и други, имащи отношение към формирането на размера на таксата, определени конкретно от общинския съвет или режийните разноски са само част от пълните разходи по предоставянето на услугата. Същите следва да са дефинирани по вид, за да може да бъде изчислен размерът им. При положение, че ОбС Трявна пък е имел предвид в разпоредбата на чл. 39 не заплащането само на режийните разноски, а на пълните такива за реализацията на услугата, то отново определената й стойност следва да има ясно посочена база като вид услуги и цена, за да се направи изчисление за реалната стойност на цялата административна услуга. Горното още веднъж потвърждава тезата, че тази разпоредба третира такса за комплекс административни услуги, за чието извършване общината прави разходи, които разходи обаче следва да са доказани по несъмнен начин по вид, основание и размер, за да се иска тяхното заплащане на законно основание. В аналогичен смисъл: Решение № 1229 от 3.12.2009 г. на Адм. съд Бургас по адм. д. № 636 от 2009 г., 13-ти състав, потвърдено с Решение № 11054 от 29.09.2010 г. на ВАС по адм. д. № 2671 от 2010 г. на шесто отделение.

Въз основа на гореизложеното настоящият съдебен състав намира, че подаденият протест против процесната разпоредба на Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Трявна се явява мотивиран и доказан, поради което следва да бъде уважен.

Прокурорът от РП - Трявна е направил искане за присъждане на направените в хода на съдебното производство разноски още в депозираната от него жалба, които в случаят се равняват на 20.00 /двадесет/ лв. заплатена такса за обнародване в ДВ. Същите следва да бъдат присъдени на основание чл. 143, ал. 1, във вр. с чл. 196 от Административно процесуалния кодекс.

Воден от горното и на основание чл. 193, ал. 1, предл. трето от АПК, Административен съд Габрово

**РЕШИ:**

ОТМЕНЯ  по протест на прокурор от Районна прокуратура - Трявна, разпоредбата на чл. 39 от Наредба за определяне и администриране на местните такси и цени на услуги на територията на Община Трявна, приета с Решение № 4 по Протокол № 1 от заседание на Общински съвет Трявна, взето на негово заседание на 26.01.2009 г.

ОСЪЖДА Общински съвет - Трявна да изплати на Районна прокуратура - Трявна, направените от нея разноски във връзка с разглеждането на делото пред настоящата съдебна инстанция в размер на 20.00 /двадесет/ лв. такса за обнародване на съобщение за образуване и насрочване на настоящото дело в Държавен вестник.

След влизане в сила на съдебното решение, на основание чл. 194 от АПК, същото да се обнародва по реда, по който е обнародвана наредбата, в която се съдържа процесните отменени нейни текстове и в 14- дневен срок в Административен съд Габрово да се изпрати информация и доказателства за изпълнението на този ангажимент от страна на Общински съвет Трявна.

Решението подлежи на обжалване на основание чл. 210 и по реда на чл. 211 и сл. от АПК в 14- дневен срок от съобщаването му на страните чрез Административен съд Габрово пред Върховен административен съд.

Препис от съдебното решение да се връчи на страните в едно със съобщението.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**1.**

**2.**