РЕШЕНИЕ

№ 2679
София, 22.02.2011

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Първо отделение, в съдебно заседание на шестнадесети февруари две хиляди и единадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:ФАНИ НАЙДЕНОВА
ЧЛЕНОВЕ:СВЕТЛОЗАРА АНЧЕВА
ИСКРА АЛЕКСАНДРОВА

при секретар Василка Кадийска и с участието
на прокурора Михаил Кожарев изслуша докладваното
от съдията СВЕТЛОЗАРА АНЧЕВА
по адм. дело № 15093/2010.

Производството по делото е по реда на чл. 208 и сл. от АПК.
Образувано е по касационна жалба на Общински съвет – гр. Берковица срещу решение от 29.10.2010 г., постановено по адм. дело № 362/2010 г. по описа на Административен съд – гр. Монтана, с което са отменени като незаконосъобразни в Наредбата за определянето и администрирането на местните такси и цени на услугите на Общински съвет – гр. Берковица, както следва: в Раздел I „Такса битови отпадъци" в чл. 18а в частта на разпоредбата „не се приемат декларации от физически и юридически лица, които имат неизплатени задължения към Община – Берковица, доказани с удостоверение за наличие или липса на задължение"; в Раздел VI „Такси за технически услуги" – чл. 39а, ал. 1 „Не се извършват технически услуги на физическите и юридическите лица, които към датата на ползване на услугата имат неизплатени задължения към община–Берковица" и в Раздел VII „Такси за административни услуги" – чл. 40а, ал. 1 „Административните услуги, които към датата на заявяване на услугата имат неизплатени задължения към община – Берковица, се извършват в срок не по-кратък от максималния срок, установен с чл. 49, ал.2, т. 1 от настоящата наредба или с друг нормативен акт. Лицата по ал. 1 нямат право да ползват бърза и експресна услуга", приети с решение № 771 по протокол № 38 от заседание на Общински съвет – гр. Берковица на 28.05.2010 г. От изложението в касационната жалба може да се направи извод, че се релевира оплакване за неправилност на съдебното решение поради допуснати нарушения при прилагането на материалния закон – отменително основание по чл. 209, т. 3 АПК. Неправилно според касатора съдът е отменил посочените разпоредби от наредбата,тъй като не са нарушени въведени с по-горестоящ по степен нормативен акт разпоредби. Представено е и писмено становище от адв. Бойка Тоскова.
Ответникът Областен управител на област с административен център гр. Монтана в депозирано по делото писмено възражение я оспорва по изложените в него подробни съображения.
Представителят на Върховна административна прокуратура дава заключение за частична основателност на касационната жалба.
Върховният административен съд, I отделение счита, че касационната жалба е подадена от надлежна страна и в срока по чл. 211, ал. 1 АПК и е процесуално допустима, но разгледана по същество е неоснователна по следните съображения:
Първоинстанционният съд е приел, че Наредбата за определянето и администрирането на местните такси и цени на услугите на Общински съвет – гр. Берковица е подзаконов нормативен, който е издаден от компетентен орган – чл. 21, ал. 1, т. 7 ЗМСМА, както и че е издаден в установената форма със съответните реквизити. Съдът е установил, че подзаконовият нормативен акт, предмет на оспорване пред него за законосъобразност противоречи на материалноправни разпоредби, което е основание по чл. 146, т. 4 АПК, както и не съответства на целта на закона – основание по чл. 146, т. 5 АПК. Според съда услугите, по отношение на които е допълнена наредбата представляват по своя характер и предмет основна част от дейността на общината, като отказът да бъдат извършвани поради неизплатени задължения към общината, би довело според съда до отказ от изпълнение на законовите задължения на общината. Според съда е утежнено предоставянето на услуги, което не е обосновано с оглед разпоредбите на ЗМДТ. Това се отнася както до чл. 18а, така и до чл. 39а, ал. и чл. 40а, ал.1 от наредбата, макар според съда последните две да са логични и разбираеми. За чл. 18а съдът е приел, че разпоредбата във вида, в който е приета от общинския съвет представлява логически абсурд. Съдът е счел , че ако се приложат посочените разпоредби, ще бъдат игнорирани основни принципи на

общината като основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. Съдът се е позовал в този смисъл и на практика на ВАС – решение № 1054/29.09.2010 г. по адм. дело № 2671/2010 г., VI отделение.
Обжалваното решение е правилно постановено.
И трите разпоредби от Наредбата за определянето и администрирането на местните такси и цени на услугите на Общински съвет – гр. Берковица (наредбата) – чл. 18а, втори абзац, чл. 39а и чл. 40а съдържат ограничаване възможността на физически и юридически лица на територията на община – Берковица да се възползват от предоставените услуги от общината. Отказът да се предоставят услуги е в противоречие, както с целта на наредбата да урежда отношения, свързани с определяне и администрирането на местните такси и цените на административните услуги, така и с основни принципи на местното самоуправление, като лишава физическите и юридически лица да се възползват от предоставяните от общината услуги. Както местните такси, така и услугите, предоставяни от общината са възмездни, което означава, че когато такава услуга се престира, то съответното физическо или юридическо лице заплаща съответно възнаграждение, което се определя от общината. С въвеждането на условие – липса на незаплатени задължения, се поставят в дискриминационно положение субекта, който се лишава от ползване на услугата, както и общината се лишава от възможността и правото да предостави на своите граждани и юридически лица съответните услуги. Наредбата е приета въз основа на законова делегация – чл. 9 ЗМДТ, което означава, че с приетите допълнения към посочените разпоредби физическите и юридически лица, намиращи се на територията на Община - Берковица са лишени от законоустановеното право да получат услуга срещу съответна престация, определена от общинския съвет. В този смисъл посочените изменения на наредбата, които са били отменени от първоинстанционния съд представляват забрана за ползване на услуги или ограничение от ползване в хипотезата на чл. 40а, ал. 1 от наредбата, като по този начин общинският съвет е излязъл извън предоставените му от закона правомощия. След като законът не е предвидил санкция чрез отказ от предоставяна от общината услуга за субекти с неизплатени задължения, незаконосъобразно това ограничение е въведено в наредбата. На общината законодателят е предоставил защитен механизъм чрез установения ред за събиране на задължения на физически и юридически лица към нея. В противен случай, както се посочи вече общината отказва да изпълнява основната си дейност. В чл. 8, ал. 6 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 неизплатени задължения към общината. След като законът като нормативен акт от по-висок ред не е въвел ограничение (санкция) при ползване на услуги, предоставяни от общината, не може с подзаконов нормативен акт на орган на местното самоуправление съгласно чл. 18 ЗМСМА да се допуска такова ограничение.
С оглед гореизложеното настоящият съдебен състав на касационната инстанция счита, че решението, предмет на настоящото обжалване е правилно постановено и не са допуснати сочените от касатора нарушения, водещи до неговата отмяна. Затова като правилно обжалваното решение следва да бъде оставено в сила – чл. 221, ал. 2, предл. 1 АПК.
Водим от горното и в същия смисъл Върховният административен съд, I отделение,

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА решение от 29.10.2010 г.,постановено по адм. дело № 362/2010 г. по описа на Административен съд – гр. Монтана.
РЕШЕНИЕТО не подлежи на обжалване.

Вярно с оригинала,
секретар:
С.А.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:/п/ Фани Найденова
ЧЛЕНОВЕ:/п/ Светлозара Анчева
/п/ Искра Александрова

Р Е Ш Е Н И Е

гр. Монтана, 29.10.2010 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд – Монтана, административен състав по чл.191, ал.2 от АПК, в публичното заседание на двадесет и седми октомври през две хиляди и десета година в състав:

Председател: Момчил Тараланski
Членове: Бисерка Бойчева
Мария Ницова

при секретаря К. К., като разгледа докладваното от съдия Тараланski адм. дело № 362 по описа за 2010 г., за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по заповед на Областен управител, с която се оспорва подзаконов нормативен акт на общински съвет с правно основание чл.185, ал.2 от АПК във връзка с чл.45, ал.8 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, чл.31, ал.1, т.5 и чл.32, ал.2 от Закона за администрацията и във връзка с разпоредби от Закона за местните данъци и такси.

Областният управител на Област Монтана е издал заповед, с която на основание чл.45, ал.8 от ЗМСМА е оспорил пред съда решение № 771 от протокол № 38 от заседание на Общински съвет – Берковица, проведено на 28.05.2010 г., с което е изменена Наредбата за определянето и администрирането на местните такси и цени на услугите. В заповедта поддържа наличие на „допуснати съществени нарушения на материално-правни разпоредби".

Общински съвет – Берковица, чрез процесуалния им представител в съдебно заседание, оспорват заповедта и искат от съда да отхвърли оспорването, поддържайки, че измененията в Наредбата не противоречат на императивни разпоредби от ЗМДТ.

Окръжна Прокуратура – Монтана, чрез представителя си в съдебно заседание, поддържат, че заповедта, с която се оспорват измененията в Наредбата е неоснователна, тъй като решението на ОбС-Берковица било законосъобразно.

По допустимостта на заповедта за оспорване на подзаконовия нормативен акт.

Заповедта за оспорване на подзаконовия нормативен акт е издадена, съгласно разпоредбата на чл.45, ал.8 от ЗМСМА, в срок и от орган, който е оправомощен за упражни това право, поради което е допустима за разглеждане.

По основателността на заповедта за оспорване на подзаконовия нормативен акт.

Съдът, като прецени събраните по делото писмени доказателства, намери за установено от фактическа страна следното:

С решение № 771 от протокол № 38 от заседание на Общински съвет – Берковица, проведено на 28.05.2010 г. е изменена Наредбата за определянето и администрирането на местните такси и цени на услугите, както следва:

Раздел I „Такса битови отпадъци", чл.18а се променя/допълва със следната

разпоредба - *„Не се приемат декларации от физически и юридически лица, които имат неизплатени задължения към Община Берковица, доказани с удостоверение за наличие или липса на задължения."*

Раздел VI „Такси за технически услуги" се допълва със следната разпоредба на чл.39а, ал.1 – *„Не се извършват технически услуги на физическите и юридическите лица, които към датата на ползване на услугата имат неизплатени задължения към Община Берковица."*

Раздел VII „Такси за административни услуги" се допълва със следната разпоредба на чл.40а, ал.1 – *„Административните услуги на физическите и юридическите лица, които към датата на заявяване на услугата имат неизплатени задължения към Община Берковица, се извършват в срок не по-кратък от максималния срок, установен с чл.49, ал.2, т.1 от настоящата Наредба или с друг нормативен акт. Лицата по ал.1 нямат право да ползват бърза и експресна услуга."*

Посоченото по-горе решение е върнато за ново обсъждане на ОбС – Берковица със заповед № РД 08-103/14.06.2010 г. на Областен управител и след като в законовия срок ПНА не е изменен или отменен от издалия го АО, то със заповед № РД 08-114/06.07.2010 г., Областния управител го е оспорил.

От правна страна, съдът след цялостната проверка на оспорения акт по основанията на чл.146 АПК, намира следното:

Подзаконовият нормативен акт (ПНА) е издаден от компетентен орган – Общински съвет, който, съгласно разпоредбата на чл.21, ал.1, т.7 от ЗМСМА определя местните такси. ПНА е издаден в установената форма със съответните реквизити, макар и при доста пестеливо отбелязване на фактическите и правни основания за издаването му, при относително спазване на административно-производствени правила, без наличие на съществени нарушения.

Налице е, обаче, както поддържаното и от органа оспорващ акта противоречие с материално-правни разпоредби – основанието по чл.146, т.4 от АПК, така и установеното от съда при провеждане на контрола за законосъобразност основание за отмяна по чл.146, т.5 от АПК – несъответствие с целта на закона.

Услугите, по отношение на които е допълнена Наредбата, представляват по своя характер и предмет основна част от дейността на общинската администрация, като отказът да бъдат извършвани (в случая поради неизплатени задължения към общината), би довело до отказ от изпълняване на законовите задължения на общината, свързани с обслужване на населението, което би предизвикало значителни затруднения и невъзможност да се приложат и други разпоредби, свързани с извършването на тези административни услуги. Въвеждането в Наредбата на допълнителни изисквания за липса на задължения (при това доказвани с друг документ – още едно утежняване на предоставянето на услуги) не е обосновано и с оглед на разпоредбите на ЗМДТ, където не се съдържат такива императивни изисквания. Нещо повече – докато другите две разпоредби на чл.39а, ал.1 и чл.40а, ал.1 са поне логични и разбираеми с оглед стремежа на Общинския съвет да подпомогне събирането (макар и с цената на незаконосъобразен подзаконов нормативен акт) на задълженията към общината чрез административен натиск към физическите и юридически лица, то разпоредбата на чл.18а от Наредбата в изменената част по същество представлява един логически и човешки абсурд – чрез текста на наредбата се отказва именно на длъжници на общината да подадат декларации за освобождаване от такса за сметосъбиране и сметоизвозване, като по този начин вместо да се събират или поне ограничават задълженията на лицата към общината, се създават предпоставки за мултиплициране на задълженията т.е. отказа за освобождаване от заплащане на таксата за лицата, които не

ползват недвижимия имот би имал за последица увеличаване на задълженията, защото за новия/ите период/и се формират нови главници и лихви.

По дефиниция (чл.2 и чл.18 ЗМСМА) Общината е основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление, а Общинския съвет е орган на местното самоуправление. Водещите принципи на дейността на Общинската администрация и Общинския съвет би следвало да бъдат – услуга, помощ и улеснение за гражданите и юридическите лица, с местопребиваване и седалище на територията на общината. Тези принципи, обаче, биха били тотално игнорирани, ако се приложат оспорените разпоредби от Наредбата. Като е създал от една страна забрана за ползване на услуги (чл.39а, ал.1), включително и вида услуги (чл.40а, ал.1) а от друга страна забрана за освобождаване от такси при наличие на установените за това законови предпоставки (чл.18а от Наредбата във връзка с чл.71, т.1 от ЗМДТ), Общински съвет – Берковица е излязъл извън рамките на правомощията му, делегирани от закона (така и в актуално решение № 11054/29.09.2010 г. по дело № 2671/2010 г. на ВАС, VI о. по идентичен казус).

С оглед на изложеното, съдът приема, че административния орган – Общински съвет - Берковица е допуснал релевираното с жалбата основание на чл.146, т.4 от АПК, при което посочените разпоредби на чл.18а, чл.39а, ал.1 и чл.40а, ал.1 от Наредбата за определянето и администрирането на местните такси и цени на услугите на Община Берковица са незаконосъобразни.

Поради това на основание чл.193, ал.1, предл.4 от АПК, следва да се отмени Наредбата за определянето и администрирането на местните такси и цени на услугите на Община Берковица в частта, в която е оспорена, затова съдът

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ в Раздел I „Такса битови отпадъци", чл.18а в частта на разпоредбата *„Не се приемат декларации от физически и юридически лица, които имат неизплатени задължения към Община Берковица, доказани с удостоверение за наличие или липса на задължения*"; в Раздел VI „Такси за технически услуги", чл.39а, ал.1 и в Раздел VII „Такси за административни услуги" чл.40а, ал.1 от Наредбата за определянето и администрирането на местните такси и цени на услугите на Община Берковица, приети с решение № 771 от протокол № 38 от заседание на Общински съвет – Берковица, проведено на 28.05.2010 г., като НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНИ.

След влизане на решението в сила, същото да се обнародва, съгласно разпоредбата на чл.194 от АПК.

Решението може да се обжалва пред Върховен административен съд в 14-дневен срок от съобщението за страните.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: