



РЕШЕНИЕ

№ 1529

гр. Пловдив, 28 юни 2018 год.

В ИМЕТО НА НАРОДА

ПЛОВДИВСКИ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД, II отделение, XVII състав, в публично заседание на двадесет и девети май през две хиляди и осемнадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: МИЛЕНА ДИЧЕВА
ЧЛЕНОВЕ: МАРИАНА МИХАЙЛОВА
ТАТЯНА ПЕТРОВА

при секретаря ДАРЕНА ЙОРДАНОВА и участието на прокурора ВЛАДИМИР ВЪЛЛЕВ, като разгледа докладваното от чл. съдията ТАТЯНА ПЕТРОВА административно дело № 828 по описа за 2018 год. на Пловдивския административен съд, за да се произнесе взе предвид следното:

I. За характера на производството, жалбата и становищата на страните:

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

2. Образувано е по протест на Окръжна прокуратура Пловдив против чл. 64 ал. 1 от Наредба № 2 за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество, собственост на Община Садово, приета с Решение № 411, взето с Протокол № 38 от 28.03.2014 г. на Общински съвет - Садово.

В протеста се навеждат доводи за незаконосъобразност на обжалваната разпоредба и се иска нейната отмяна. Претендират се сторените в производството разноски.

3. Ответникът по протеста – Общински съвет Калояново, не взема конкретно становище по оспорването.

II. За допустимостта:

4. Съобразно чл. 187, ал. 1 от АПК, подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето. При това положение и доколкото се касае за протест подаден от прокурор при Окръжна прокуратура Пловдив, упражняващ правомощията си по чл. 16, ал. 1, т. 1 от АПК, оспорването се явява процесуално ДОПУСТИМО за разглеждане.

III. За фактите и за правото:

5. С Решение № 382, взето с Протокол № 36 от 31.01.2014 г., на основание чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА, чл. 8 от ЗНА и чл. 76, ал. 2 от АПК във връзка с чл. 8, ал. 2 от ЗОС, Общински съвет – Садово е приел Наредба № 2 за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество, собственост на Община Садово. Приемането на процесната наредба е иницирано от Кмета на Община Садово, за което последният е изготвил предложение до Общински съвет Садово с изх. № 18-00-19/20.01.2014 г./12.12.2013 г. (лист 38 и сл.).

С писмо вх. № 17-00-16/20.02.2014 г. по описа на Община Садово, на основание чл. 32, ал. 2 от Закона за администрацията във връзка с чл. 45, ал. 4 от ЗМСМА, областният управител на Област Пловдив е върнал цитираното по-горе решение за ново обсъждане от Общински съвет Садово като незаконосъобразно. В тази връзка е постановено Решение № 411, взето с Протокол № 38 от 28.03.2014 г., на основание чл. 45, ал. 9 от ЗМСМА във връзка с чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА, чл. 75, ал. 1 и чл. 79 от АПК и чл. 28 от ЗНА, с което е приета спорната Наредба в сегашната ѝ редакция

Освен решението и цитираното предложение, други документи във връзка с приемането на процесната наредба не са представени от страна на общинския съвет.

6. Протестиращият оспорва така приетата наредба, в частта ѝ по чл. 64, ал. 1, според която при разпореждане с имот, физическите и юридическите лица заплащат на общината режийни разноски в размер на 3%, изчислени върху определената цена за разпореждане: 1. на имота, предмет на продажба, съответно на ограниченото вещно право, което се учредява; 2. на имота с висока оценка, определена по реда на чл. 22, ал. 4 от ЗОС при замяна; 3. на реалния дял, който придобиват лицата при делба. за общински или държавни имоти, ползвани или наети от други лица, таксата се заплаща от общината, съответно Държавата за сметка на наемателя, съответно на ползвателя.

7. Оспорването е съобщено, чрез публикуване на обявление в бр. 31/10.04.2018 г. на "Държавен вестник" и в сайта на Върховен административен съд, както и чрез поставяне на обявление в сградата на Административен съд - гр. Пловдив. 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.

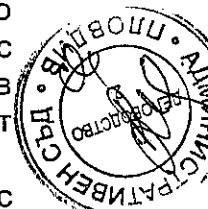
IV. За правото:

8. Легална дефиниция на понятието нормативен административен акт е дадено в разпоредбата на чл. 75, ал. 1 от АПК. Правилото обявява за такъв всеки подзаконен административен акт, който съдържа административноправни норми, отнася се за неопределен и неограничен брой адресати и има многократно правно действие.

Няма съмнение и спор, че атакуваната наредба, е нормативен административен акт, който се отнася за неопределен и неограничен брой адресати и има многократно правно действие.

9. Общинските съвети са овластени да издават подзаконни нормативни актове по силата на чл. 76, ал. 3 от АПК. В този смисъл, процесната наредба, чиято разпоредба (на чл. 64 ал. 1) се атакува в настоящото производство, е акт на компетентен орган. Самата наредба е приета с решение взето съобразно разпоредбите на чл. 27, ал. 2 и 3 от ЗМСМА по отношение на изискуемия кворум – на гласуването са присъствали 15 общински съветници от общо 17, от които 15 са гласували „за”.

Изложеното до тук обаче не е достатъчно, за да обоснове извод, че при издаването на процесния нормативен акт са спазени правилата на процесуалния закон.



10. В случая, при приемането на разглеждания нормативен административен акт са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, които сами по себе си са самостоятелно основание за отмяна на оспорената ал. 1 на чл. 64 от процесната наредба.

Касае се за нарушаване на разпоредбата на чл. 26, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ред. ДВ, бр. 46 от 12.06.2007 г.), приложима в настоящото производство по препащане 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.

Независимо, че Общински съвет Садово, бе задължен да представи пълната административна преписка по приемане на Наредба № 2 за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество, собственост на Община Садово, включително данни, че преди внасянето на проекта на нормативния акт за приемане, съответно за изменение от общинския съвет, същият е публикува на интернет страницата на отведения 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 в горния смисъл не бяха ангажирани. Казано с други думи, по делото не се установява съставителят на проекта на нормативния акт да е публикувал на интернет страницата на Община Садово заедно с мотивите, съответно доклада, още по-малко се установява на заинтересованите лица да е предоставен най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта.

Действително следва да се констатира, че по делото е депозирана молба от председателя на общинския съвет, с която същият заявява, че: *„Проектите на нормативни административни актове, ведно с мотиви, се публикуват за обществено обсъждане и консултации на официалната интернет страница на община Садово, категория ОБЯВЛЕНИЯ. За приемането на Наредба № 2, както и за последващо приемане на НИД на същата са спазени административно-производствените правила на чл. 77 от АПК и чл. 26, ал. 3 от ЗНА. За съжаление не можем да представим доказателства, тъй като за този период е имало друг сайт с друг администратор. Твърдените за това можем да удостоверим със свидетелски показания.“*

Във връзка с тези твърдения обаче, от страна на общинския съвет не се ангажираха никакви доказателства, включително и в хода на проведено по делото съдебно заседание.

Срокът, предвиден в чл. 26, ал. 2 от ЗНА не е формално изискване, а израз на минимална гаранция за спазване на принципите за откритост и съгласуваност. Обстоятелството, че ответникът не разполага с доказателства, за да удостовери спазването на тази процедура поради обстоятелството, че е имало друг сайт с друг администратор, не променят факта на тяхната липса. (В този смисъл Решение № 2892 от 27.02.2014 г. по адм. д. № 12741/2012 на Върховния административен съд и др.).

11. На следващо място, в предложението на Кмета на Община Садово (лист 38) не се установява да са изложени, мотиви относно приемането на оспорения подзаконов текст и по-конкретно относно размера на регламентирания в него „режийни разноски“. Такива не се съдържат и в документите, представляващи част от представената по делото административна преписка.

Разпоредбата на чл. 28, ал. 1 и ал. 2 от ЗНА, в приложимите редакции, предвижда проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада



към него, да бъдат внесени за обсъждане и приемане от компетентния орган, като същите (мотивите или доклада) следва да 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. 3 също в приложимата редакция (сега ал. 4), не се обсъжда от компетентния орган, в случая - от Общинския съвет.

В случая, към проекта на наредбата не са приложени мотиви /доклад/, които да отговарят на тези изисквания и да имат такова съдържание. Предложението на Кмета на Община Садово съдържа само общи мотиви за необходимостта от приемането на нова наредба, в които по никакъв начин не е засегнат въпросът свързан с причината, налагаща приемането на оспорения подзаконов текст (чл. 64, ал. 1).

Крайният извод на съда е, че в случай е нарушен и чл. 28 от ЗНА. Това от своя страна е довело до нарушаване и на другите два принципа регламентирани в чл. 26, ал. 1 от ЗНА, а именно принципите на обоснованост и стабилност, които очевидно, при липсата на изложени мотиви за приемане на оспорения подзаконов текст, не са зачетени.

12. Относно материалната законосъобразност на оспорения подзаконов нормативен текст:

Както вече бе казано, според разпоредбата на чл. 64, ал. 1 от наредбата, при разпореждане с имот, физическите и юридическите лица заплащат на общината режийни разноски в размер на 3%, изчислени върху определената цена за разпореждане: 1. на имота, предмет на продажба, съответно на ограниченото вещно право, което се учредява; 2. на имота с по-висока оценка, определена по реда на чл. 22, ал. 4 от ЗОС при замяна; 3. на реалния дял, който придобиват лицата при делба. за общински или държавни имоти, ползвани или наети от други лица, таксата се заплаща от общината, съответно Държавата за сметка на наемателя, съответно на ползвателя.

В националното законодателство липсва легална дефиниция на термина "режийни разноски". В правната уредба режийните разноски са включени като елемент от понятието "пълните разходи" по § 1, т. 15 от ДР ЗМДТ, които от своя страна се включват при определяне размера на местните такси по смисъла на чл. 8, ал. 1 от ЗМДТ. Към обсъжданата материя е приложим чл. 111 от ЗМДТ, според който при разпоредителни сделки /продажби, замени или учредяване на вещни права върху общински имоти/ се заплаща такса. Нормата на чл. 111 от ЗМДТ е в Раздел VII "Такси за административни услуги" от Глава трета "Местни такси". При този законодателен подход, таксата по чл. 111 от ЗМДТ е регламентирана на законодателно ниво като местна такса, събирана от общината по общото правило на чл. 6, ал. 1, б. "е" от ЗМДТ. Като такава, таксата следва да отговаря на изискванията по чл. 7 и чл. 8 от ЗМДТ, т.е. да включва в себе си необходимите материално-технически и административни разходи по предоставяне на услугата и една от целите ѝ е свързана с възстановяване на пълните разходи на общината по предоставяне на услугата. Систематичното тълкуване на чл. 111 с общите правила на чл. 7 и чл. 8 от ЗМДТ във вр. с легалната дефиниция на понятието "пълни разходи" по смисъл на § 1, т. 15 от ДР ЗМДТ, води до извод, че режийните разноски по предоставяне на услугата са елемент от таксата по чл. 111 от ЗМДТ. Следователно, тези режийни разноски не могат да бъдат възложени като самостоятелен разход за приобретателя по сделката. Отделното събиране на



112

режийните разноски от таксата по чл. 111 от ЗМДТ нарушава посочените по-горе нормативни правила и общото правилото на чл. 15, ал. 1 от ЗНА.

Дори и да се приеме, че в случая въпросните „режийни разходи“ представляват такса по чл. 111 ЗМДТ, същите не са определени 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 към вида и размера на административните разходи, които прави общината във връзка с нея. Казано с други думи, стойността на сделката не е определяща за обема от документи, които се подготвят и за времето, което е необходимо за тяхната подготовка. Следователно услугата, която се предлага, е една и съща по вид и обем, което налага цената ѝ да се базира на стойността на реално направените за нея разходи, а не на други параметри, какъвто е бил подходът на Общински съвет Садово.

13. Изложените до тук съображения обосновават крайния извод на съда, че разпоредбата на чл. 64 ал. 1 от Наредба № 2 за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество, собственост на Община Садово, е приета при съществени нарушения на административнопроизводствените правила и в противоречие с материалния закон, което от своя страна е основание за нейната отмяна съобразно чл. 146, ал. 1, т. 3 и т. 4 във връзка с чл. 196 от АПК.

V. За разноските:

14. При посочения изход на спора, на основание чл. 143, ал. 1 от АПК, на протестиращия се дължат сторените разноски по производството, които се констатираха в размер на 20 лв. за обявление в ДВ.

Водим от горното и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, Пловдивският административен съд, II отделение, XVII състав,

Р Е Ш И :

ОТМЕНЯ чл. 64 ал. 1 от Наредба № 2 за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество, собственост на Община Садово.

ОСЪЖДА Общински съвет Садово да заплати на Окръжна прокуратура гр. Пловдив, сумата в размер на 20 лв., представляваща такса за обнародване на съобщение в Държавен вестник.

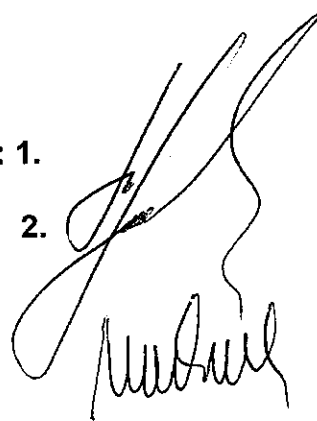
Решението подлежи на обжалване с касационна жалба пред Върховния административен съд в четиринадесет дневен срок от съобщаването на страните за неговото изготвяне.

ПРЕДСЕДАТЕЛ :



ЧЛЕНОВЕ : 1.

2.



C

C