



**РЕШЕНИЕ**  
**№ 148**  
**гр. Габрово, 09.11.2017 година**  
**В ИМЕТО НА НАРОДА**

Административен съд- Габрово в открито съдебно заседание от пълви ноември, две хиляди и седемнадесета година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ГАЛИН КОСЕВ

ЕМИЛИЯ КИРОВА- ТОДОРОВА

ДАНИЕЛА ГИШИНА

и секретар: Радослава Кънева, постави за разглеждане докладваното от съдия Тодорова адм.д. № 234 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 от Окръжна прокуратура - Габрово, против разпоредбата на чл. 25, ал. 2 от Наредба за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество, приета с Решение № 256 от 16.12.2014 г. на Общински съвет Севлиево /ОБС – Севлиево/.

Подзаконовата нормативна разпоредба се намира в Раздел шести от наредбата – „Разпореждане с общински имоти – частна общинска собственост“ и гласи следното:

„Договорът по ал. 1 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.“.

Разпоредбата на ал. 1, към която препраща оспорената правна норма, предвижда договорите, с които се извършва разпореждане с недвижим имот, частна общинска собственост, да се сключват в писмена форма от Кмета на общината и да се вписват по местонахождението им в съответната Служба по вписванията.

За да поиска отмяна на тази подзаконова нормативна разпоредба, като издадена в противоречие с норма от по-висок ранг, прокурорът е счел, че тя противоречи на законовата правна норма на чл. 111 от ЗМДТ, т.к. с процесната се предвижда заплащане от наематели или купувачи на 2% режийни разноски, а в закона е предвидено, че в производства за настаняване под наем, продажби, замени или учредяване на вещни права върху общински имоти, се заплаща такса. Понятието „режийни разноски“ не е дефинирано, но по съществуто си то представлява обезщетение за направени от страна на общинската администрация разходи, т.е. вид такса, която се дължи за нещо придобито /вероятно прокурорът е имал предвид „предоставено“/ от властническия орган. Неясно е в какво точно се изразява тази престация и на каква база е взето решение, че тя се



стойността според цената на сделката и то на стойност 2% от нея. По тези причини прокурорът намира, че подзаконовата правна норма противоречи на законова такава и следва да бъде отменена.

Иска се отмяна на текста само относно частта му, касаеща, режийните разноски, поради което съдът следва да разгледа законосъобразността на разпоредбата само в тази част.

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 ОП – Габрово Надежда Желева, която поддържа подадения протест.

Ответната страна – ОбС Севлиево, чрез адв. Янков, оспорва протеста, като моли той да бъде оставен без уважение. По делото е депозирано писмено становище на председателя на ОбС Севлиево, с който протестът се оспорва.

Представителят на Окръжна прокуратура Габрово – прокурор Желева, 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 процесната подзаконова 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 нейната нищожност, както и всички законови основания за отмяната ѝ, 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, както и че на основание чл. 8, ал. 2 от Закона за общинската собственост /ЗОБС/ с наредби определят редът 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, и правомощията на кмета на общината, на кметовете на райони, на кметовете на кметства и на кметските наместници. В изпълнение на тези си правомощия ОбС Севлиево е приел с горепосоченото свое Решение процесната Наредба, като оспорения текст е с неизменено съдържание до настоящия момент.

С Определение № 656 от 13.09.2017 г. на ГАС ответната страна е задължена да предостави в цялост преписката по приемането на процесната наредба, вкл. предложението за приемането ѝ, публикуването ѝ, данни за обсъждането ѝ в съответните



комисии в ОбС Севлиево, както и данни за евентуална промяна на процесната нормативна разпоредба, при положение, че такива са налице след първоначалното ѝ 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:

По делото е приложено предложение от кмета на Община Севлиево до ОбС Севлиево за приемане на Наредба за придобиване, управление и разпореждане с общинска собственост, без поставена дата. В него са изложени накратко причини, налагащи разработването на нова Наредба, регламентираща тези отношения, като се сочи, че съществуващата до този момент такава е със съдържание, при което не се позволява частичното ѝ изменение. Описват се отликите между действащата до момента и новата такава. В предложението не се съдържат мотиви, които касаят процесната разпоредба и в частност – на каква база се определя стойността на тези „режийни разноски“. От неоспореното от страните извлечение на интернет страницата на Община Севлиево е видно, че на същата са публикувани „мотиви и проект на Наредба за придобиване, управление и разпореждане с общинска собственост“ на 1.12.2014 г. На основание чл. 25, т. 1 от ЗМСМА Председателят на ОбС Севлиево е свикал събрание на общинските съветници на 16.12.2014 г., в дневния ред на което е приемането на тази наредба. Така, с Решение № 256 от това заседание на органа на местно самоуправление тя е приета.

Във връзка с процедурата по приемане на процесния подзаконов нормативен акт ГАС установи, че по делото не са представени като доказателства мотивите/ докладът за предложени проект в местната преса, на интернет страницата на общината или по друг начин, въпреки даденото указание на ОбС – Севлиево в тази насока.

Съгласно разпоредбата на чл. 26, ал. 1 и ал. 2 от ЗНА, в редакцията ѝ към месец декември, 2014 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 – липса на мотиви и/или доклад.

Разпоредбата на чл. 28 от същия нормативен акт, отново в редакцията му 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, според чл. 28, ал. 3 от ЗМСМА.

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. 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 обосновааност, стабилност, откритост и съгласуваност. Липсата на тези реквизити прави проекта необосноваан, 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. Нормата 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 режимни разноски следва да представляват такса, като цена на осъществена услуга, свързана не с прехвърлянето на самото право, а с направени разходи, свързани със сделката. Самата процесна разпоредба на чл. 25, ал. 2 се намира в Раздел шести от наредбата – „разпореждане с общински имоти – частна общинска собственост“, като систематичното място за регламентацията на такъв вид такса не е тук, в тази наредба, а в друга – наредбата, с която общината определя вида и размера на местните такси и цени на услуги. Разпоредбата на чл. 111 от ЗМДТ се намира в Раздел седми от закона, който определя плащането именно като такса за 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. 25, ал. 2 от наредбата предвижда за заплащане за тяхното извършване се явява незаконосъобразна, т.к. е определена в противоречие със закона. Незаконосъобразно се явява в тази връзка и изискването на оспорената разпоредба, според което договор за разпореждане с общински имот може да се сключи едва след заплащането ѝ. Договорът е гражданско правна сделка и той се сключва с постигане на съгласие между страните по него за условията му – в случая това е обекта и вида на правото върху него, което се прехвърля или учредява, както и цената на това право. Не следва сключването на този договор да е поставено под условие за заплащане на режимни разноски, едностранно определени от общината, които представляват на практика такса с неясно предназначение и начин на изчисляване.

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 ѝ 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 ѝ 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 необходимите и действителни разходи



на общината по предоставянето на услугата по изготвянето на различните видове разпоредителни договори с недвижимо имущество. Затова и събирането и, като предпоставка за сключването на договор, се явява незаконосъобразно.

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 Севлиево пък е имал 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.

Освен това ЗОБС, глава четвърта, не съдържа като предпоставка за сключването на разпоредителна сделка с общински имот – частна общинска собственост, заплащането на такива „разноски“ /с недоказано основание и произход/. Предпоставка за сключването му е решение на общинския съвет и провеждането на търг или конкурс /чл. 35 от ЗОБС/. Нормата на чл. 35, ал. 6 от този закон предвижда, че въз основа на резултатите от търга или конкурса, съответно - на решението на общинския съвет, кметът на общината издава заповед и сключва договор, без да се изисква заплащането на такъв разход и други допълнителни изисквания.

Въз основа на гореизложеното настоящият съдебен състав намира, че подаденият протест против процесната разпоредба на Наредба за придобиване, управление и разпореждане с общинска собственост се явява мотивиран и доказан, поради което следва да бъде уважен.

Прокурорът от ОП - Габрово 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 Окръжна прокуратура - Габрово, разпоредбата на чл. 25, ал. 2 от Наредба за придобиване, управление и разпореждане с общинска собственост, приета с Решение № 256 от 16.12.2014 г. на Общински съвет Севлиево, в частта му, касаеща изискването за заплащане на 2% режийни разноски като предпоставка за сключването на договор по ал. 1 от същата норма.

ОСЪЖДА Общински съвет - Севлиево да изплати на Окръжна прокуратура - Габрово, 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 Севлиево.

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:/п/ не се чете

ВЕРНО С ПРИСНАЛА ПРИ  
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД  
ГАБРОВО

09.11.2018  
(дата на заверката)

Съдебен секретар:

1./п/ не се чете

2./п/ не се чете

