

**РЕШЕНИЕ № 14602 ОТ 21.11.2012 Г. ПО АДМ. Д. № 8705/2012 Г., VII ОТД.
НА ВАС**

Чл. 208 АПК

Чл. 9 ЗМДТ

Върховният административен съд на Република България - Седмо отделение, в съдебно заседание на тринадесети ноември две хиляди и дванадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ВАНЯ АНЧЕВА

ЧЛЕНОВЕ:

ПАВЛИНА НАЙДЕНОВА

ЛОЗАН ПАНОВ

при секретар и с участието на прокурора Динка Коларска изслуша докладваното от председателя по адм. д. № [8705/2012](#)

Производство по реда на чл. 208 и сл. от Административенпроцесуалния кодекс (АПК).

С решение № 209 от 3.05.2012 г., постановено по адм. д. № 1212/2011 г. на Административен съд - Велико Търново по жалба на "Търговско-логистичен комплекс Г.О." АД е отменена разпоредбата на чл. 11, ал. 1 от Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цените на услугите в Община - Горна Оряховица (Наредбата), приета и изменена с решения на Общински съвет - Горна Оряховица.

Срещу описаното съдебно решение са постъпили касационни жалби и от двете страни в производството.

В касационната жалба на Общински съвет - Горна Оряховица се релевират доводи за неправилност на оспорения съдебен акт, като постановен при наличие на отменителните основания, визирани в чл. 209, т. 3 АПК. Твърди се, че решаващият съд необосновано е приел, че в производството по приемане на подзаконския нормативен акт са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила. Оспорва се и извода за противоречие на отменения текст с чл. 67 от Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ) като разпоредба на акт от по-висш нормативен порядък. Иска се отмяна на обжалваното решение.

Касационна жалба е подадена и от "Търговско-логистичен комплекс Г.О." АД, със седалище и адрес на управление в гр. Горна Оряховица, бул. "Македония" № 66, чрез процесуалния представител адвокат Калчев от САК. Без да оспорва решаващите изводи на съда за допуснати нарушения при приемане на оспорената разпоредба на Наредбата, дружеството атакува крайния правен резултат, поддържайки доводи за нищожността на разпоредбата на чл. 11, ал. 1 от Наредбата. Предлага да се отмени обжалваното решение и цитираната разпоредба от Наредбата да бъде обявена за нищожна. Претендира произнасяне по действителността и на последващото изменение на същият текст, прието с решение № 30 по протокол № 4/22.12.2011 г. на Общински съвет - гр. Горна Оряховица.

Представителят на Върховна административна прокуратура дава мотивирано заключение за неоснователност на касационните жалби.

Касационните жалби са подадени в срок, изхождат от активно легитимирани лица и са

насочени срещу подлежащ на оспорване акт, поради което са допустими. По същество са неоснователни.

По жалбата на Общински съвет - Горна Оряховица:

С оспореното решение на Административен съд - гр. Велико Търново е отменена разпоредбата на чл. 11, ал. 1 от Наредбата за определянето и администрирането на местните данъци и цените на услугите в Община Горна Оряховица, приета съгласно чл. 9 ЗМДТ, с решение № 965 по протокол № 59 от 30.01.2003 г. и изменена с решение № 755 по протокол № 65/27.01.2011 г. на Общински съвет - Горна Оряховица. С текста е регламентирано, че размерът на таксата за битови отпадъци на гражданите и предприятията се определя на база промил върху данъчната оценка на имотите, съгласно Приложение № 2 от ЗМДТ, като е посочено, че данъчната оценка на имотите на предприятията е по-високата между отчетната им стойност и данъчната оценка по Приложението.

За да постанови обжалваното решение съдът е приел, че оспорването на разпоредбата от подзаконов нормативен акт по реда на чл. 186, ал. 1 АПК е допустимо, поради това че жалбоподателят е юридическо лице, което притежава недвижим имот на територията на гр. Горна Оряховица и дължи такса "битови отпадъци" за този имот, размерът на която се определя по начина, регламентиран от атакувания текст от Наредбата. На тази база е извел извод за наличието на пряк правен интерес от търсената съдебна защита. След изпълнение на задълженията по чл. 171, ал. 4 АПК първостепенният съд е приел, че не са ангажирани доказателства за спазване на изискванията и сроковете по чл. 26, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА), регламентиращ публикуването на проекта за издаване или изменение на нормативен акт на Интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, респ. доклада и предоставяне на 14-дневен срок за предложения и становища. Обосновал е изводи за това, че проектът за изменение на Наредбата не отговаря на изискванията на чл. 28, ал. 1 и 2 ЗНА. Посочено е, че неспазването на императивните разпоредби на чл. 77 АПК и чл. 26 и сл. ЗНА е основание за отмяна на нормативен административен акт поради допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила. Изтъкнато е и нарушение на процедурата за приемане на Наредбата, уредена с чл. 64, ал. 3 и чл. 65 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет - Горна Оряховица, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация (приет с решение № 37 по протокол № 6/29.01.2008 г. на Общинския съвет), задължаващи органа да приема изменения на подзаконов нормативен акт по реда за неговото приемане.

По съществуващото на спора съдът е счел още, че оспорената разпоредба е приета и в противоречие с материалния закон, т.к. необосновано е приложен реда за изчисляване на такса за битови отпадъци по чл. 67, ал. 2 ЗМДТ, без да е установена обективна невъзможност за определянето ѝ по реда на чл. 67, ал. 1 ЗМДТ - според количеството битови отпадъци. Изложени са съображения, че на Общинския съвет не е предоставена оперативна самостоятелност относно преценката кой от способите за определяне на този размер да избере, а само когато е невъзможно таксата за битови отпадъци да се определи по чл. 67, ал. 1 ЗМДТ, е допустимо размерът ѝ да се определи по начина, регламентиран в чл. 67, ал. 2 ЗМДТ, за което е необходимо Общинският съвет да изложи фактически основания и мотиви. В конкретния случай мотиви относно невъзможността за определяне на размера на таксата за битови отпадъци по реда на чл. 67, ал. 1 ЗМДТ не са изложени, както в решението за приемане на Наредбата, така и в предложението рег. № 14/14.01.2011 г. на вносителя - кметът на Община Горна Оряховица.

Решението е валидно, допустимо и правилно.

Първоинстанционният съд е направил верен правен извод, че решение № 755 по протокол № 65/27.01.2011 г., с което е приета конкретната разпоредба от подзаконовия нормативен акт е в съответствие с изискванията по чл. 27, ал. 4 и ал. 5 ЗМСМА, т.к. е гласувано от 27 общински съветници "за", при условията на поименно гласуване. След подробен анализ на

релевантните за спора факти, установени с представените към преписката и неоспорени документи, обосновано е приел наличието на съществени нарушения на административнопроизводствени правила по чл. 26 и чл. 28 ЗНА при приемане на оспорената разпоредба на Наредбата.

Съгласно чл. 26, ал. 1 ЗНА изработването на проект за нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност, а според предписанието на ал. 2, 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. Задълженията по ал. 2 не са изпълнени, което освен че представлява самостоятелно нарушение на процедурата, обуславя и нарушение на принципите на откритост и съгласуваност, регламентирани в първата алинея.

В чл. 28, ал. 1 ЗНА е предвидено, че проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган, а с чл. 28, ал. 3 ЗНА законодателят изрично е постановил, че проект за нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията на ал. 2, не се обсъжда от компетентния орган. С чл. 77 АПК е въведено задължително обсъждане на проекта, заедно с представените становища, предложения и възражения. Посочените разпоредби имат императивен характер и с тях се цели да се спазят принципите, посочени в чл. 26, ал. 1 ЗНА. Целта е да се осигурят възможности за излагане на тезите на заинтересованите лица и обсъждането им преди приемането на нормативния административен акт. Разпоредбата на чл. 77 АПК с оглед редакцията на нормата и във връзка с чл. 80 АПК, е относима към всички предложения и възражения и предполага спазване не само на чл. 27 и 28, а и на чл. 26 ЗНА. В тази насока уредбата в глава Седма на цитирания Правилник за организацията и дейността на Общински съвет - Горна Оряховица, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация детайлизира реда за внасяне, обсъждане и приемане на проекти за решения и други актове.

При данните по делото преценката, че в процедурата по изработване на подзаконовия нормативен акт са допуснати нарушения на административнопроцесуалните правила относно обявяването на проекта и предоставяне на възможност за участие на заинтересованите лица в процедурата, е законосъобразна. Както правилно е посочил първоинстанционният съд, в случая не са представени мотиви към проекта за Наредбата, такива липсват и в предложението на кмета на общината за внасянето му. Не са ангажирани доказателства за изпълнение на процедурата по обсъждане на предложението на кмета от 14.01.2011 г. за изменения и допълнения на Наредбата в постоянните комисии при Общинския съвет. Обстоятелството, че председателите на постоянните комисии "Бюджет и финанси" и "Местно самоуправление, нормативна уредба и евроинтеграция" са изложили становищата на тези комисии по време на заседанието на Общинския съвет, проведено на 27.01.2011 г. не санира допуснатите нарушения на ЗНА и Правилника на Общинския съвет по чл. 21, ал. 3 ЗМСМА. Констатираните нарушения на процедурата по приемане на нормативния акт представлява достатъчно основание за отмяна на оспорената разпоредба. Независимо от това за прецизност на изложението следва да бъдат обсъдени и останалите доводи на този жалбоподател, касаещи материалната законосъобразност на акта.

Определянето и администрирането на местните такси и в частност на таксата за битови отпадъци е предоставено на Общинския съвет съгласно разпоредбите на чл. 9 ЗМДТ и чл. 66, ал. 1 ЗМДТ. Таксата за битови отпадъци се определя в годишен размер за всяко населено място, въз основа на одобрена план - сметка за разходите за всяка дейност, включваща разходите посочени в чл. 66, ал. 1, т. 1 - 4 ЗМДТ. Според чл. 67, ал. 1 ЗМДТ размерът на таксата се определя в левове според количеството на битовите отпадъци, а според ал. 2, когато не може да се установи

количеството на битовите отпадъци по ал. 1, размерът на таксата се определя в левове на ползвател или пропорционално върху основа, определена от общинския съвет. От съдържанието на цитираните текстове на чл. 67, ал. 1 и ал. 2 ЗМДТ се налага извода, че е установена поредност при прилагането на двата начина за определяне на размера на таксата битови отпадъци. Първият способ, който е регламентиран в ал. 1, е определяне на размера според количеството на битовите отпадъци и само при невъзможност за прилагането му, следва да намери приложение ал. 2, според която размерът на таксата се определя в левове на ползвател или пропорционално върху основа определена от общинския съвет. Двата способа за определяне размера на таксата за битови отпадъци не се прилагат алтернативно, а при условията на евентуалност - в посочената в закона последователност. Правилно съдът е посочил, че на Общинския съвет не е предоставена възможност за преценка кой от двата способа за определяне на размера на таксата да приложи при регламентиране на реда за определянето ѝ с Наредбата, т.к. е длъжен по силата на законовата норма да се съобрази с определената поредност.

След като в закона е регламентирано, че размерът на таксата за битови отпадъци може да се определи по реда на чл. 67, ал. 2 ЗМДТ, само когато не може да се установи количеството на битовите отпадъци по ал. 1, то е необходимо при приемането на наредбата по чл. 9 ЗМДТ, вр. чл. 66, ал. 1 ЗМДТ да бъде обосновано наличието на основания за прилагане на способа по чл. 67, ал. 2 ЗМДТ, т.е. невъзможността да се приложи реда по чл. 67, ал. 1 ЗМДТ. Това обстоятелство следва да бъде надлежно мотивирано и доказано от Общинския съвет, който в тази хипотеза не действа при условията на оперативна самостоятелност. В конкретния случай не са изложени никакви мотиви при приемането на самата наредба, а такива липсват и в предложението на вносителя рег. № 14/14.01.2011 г. на Общински съвет - Горна Оряховица. Не са представени доказателства, от които да се установява, че мотивите се съдържат в друг документ, представляващ част от преписката по издаването на наредбата, т.е. тезата на органа на местна власт не е мотивирана, съобразно изискванията на ППВС 4/76 г. и ТР 4/2004 г. на ВАС. Затова обосновано първоинстанционният съд е направил извода, че липсват мотиви, обосноваващи наличието на основания за приложение на реда за определяне на размера на таксата за битови отпадъци по чл. 67, ал. 2 ЗМДТ. Противно на становището на касатора, такива мотиви не се съдържат в предложението на кмета за изменение на Наредбата, нито са разисквани при гласуване на спорната разпоредба от Общинския съвет. Проверката за законосъобразност на нормата се извършва от мотивите за приемането ѝ като задължителен елемент на подзаконовия нормативен акт, които имат значение и за адресатите на акта да разберат фактите и причините, мотивирали Общинския съвет да възприеме този вариант на уредбата при определянето на таксата за битови отпадъци. Липсата на мотиви за приемането на оспорения текст обуславят незаконосъобразност с последици отмяната му, както правилно е приел и съдът в обжалваното решение.

Казано с други думи - след като в законови разпоредби - чл. 67, ал. 1 и ал. 2 ЗМДТ е регламентирана последователност на приложение на способите за определяне на размера на таксата, за да бъде обосновано предложението на втория способ, административният орган е този, който следва да докаже наличието на основания за това. Невъзможността да се установи количеството на битовите отпадъци не само, че не е доказана, но и не е налице, което се потвърждава от данните по делото за възлагане събирането, транспортирането и депонирането на битовите отпадъци на територията на Община Горна Оряховица на фирма "Титан" и справката за направените и предстоящи разходи в тази връзка.

По жалбата на "Търговско-логистичен комплекс Г.О." АД:

Без да оспорва фактическите констатации на първоинстанционния съд този касатор твърди, че описаните по-горе нарушения при издаване на акта, обосновават неговата нищожност.

Жалбата е неоснователна.

Първоинстанционният съд е посочил, че при извършената проверка на оспорената

разпоредба не е констатирал наличие на тежки пороци, които да водят и да квалифицират административния акт като нищожен. Счел е, че всички изложени от жалбоподателя доводи не са от такъв характер, че да опорочат акта до степен на нищожност, при което той не би могло да породи правни последици и същите обуславят евентуален извод за незаконосъобразност, но не и за нищожност на акта.

Доколкото в АПК не съществуват изрично формулирани основания за нищожност на административните актове, теорията и съдебната практика са възприели критерия, че такива са петте основания за незаконосъобразност по чл. 146 АПК, но тогава, когато нарушенията им са особено съществени. Нищожен е само този акт, който е засегнат от толкова съществен порок, че актът изначално, от момента на издаването му не поражда правните последици, към които е насочен. Съобразно това и с оглед на всеки един от възможните пороци на административните актове, теорията е изградила следните критерии, кога един порок води до нищожност и кога същият води до унищожаемост: 1). Всяка некомпетентност винаги е основание за нищожност на акта. 2). Порокът във формата е основание за нищожност, само когато е толкова сериозен, че практически се приравнява на липса на форма и оттам - на липса на волеизявление. 3). Съществените нарушения на административно-производствените правила са основания за нищожност, също само ако са толкова съществени, че нарушението е довело до липса на волеизявление (например - поради липса на кворум). 4). Нарушенията на материалния закон касаят правилността на административния акт, а не неговата валидност, поради което нищожен би бил на посоченото основание само този акт, който изцяло е лишен от законова опора - т.е. не е издаден на основание нито една правна норма и същевременно засяга по отрицателен начин своя адресат. Само пълната липса на условията или предпоставките, предвидени в приложимата материалноправна норма, и липсата на каквото и да е основание и изобщо на възможност за който и да е орган да издаде акт с това съдържание би довело до нищожност на посоченото основание. 5). Превратното упражняване на власт също е порок, водещ само до незаконосъобразност като правило и само, ако преследваната цел не може да се постигне с никакъв акт, посоченият порок води до нищожност.

От данните по делото и направеният по-горе анализ на относимата нормативна уредба е видно, че оспорената разпоредба на чл. 11, ал. 1 от Наредбата е постановена от компетентен орган, на годно законово основание и не противоречи на целта на закона. Констатираните основания по чл. 146, т. 2 и т. 3 АПК не съставляват пороци, водещи до нищожност. При отсъствие на основни недостатъци засягащи формата, съдържанието, компетентността на органа - издател, актът не е засегнат от такива съществени пороци, които да обусловят неговата недействителност. С оглед предписанието на чл. 195, ал. 2 АПК доводите за действието на отмяната на акта са неоснователни, а и неотнесими към релевираните касационни основания, предвид липсата на данни за осъществено производство по чл. 190, ал. 1 АПК. Инцидентен контрол върху последващото изменение на процесната разпоредба с решение № 30 по протокол № 4/22.12.2011 г. на Общински съвет - Горна Оряховица е извън предмета на делото, поради което е и недопустим. Ако дружеството счита, че първоинстанционният съд не се е произнесъл по цялото му искане, е могло да поиска допълване на решението по реда на чл. 176, ал. 1, вр. с чл. 196 АПК, но не и да претендира отмяна на решението на това основание.

Предвид изложеното, при постановяване на оспореното решение не са били допуснати сочените в касационната жалба нарушения, съставляващи основание за касирането му. Наведените с жалбата оплаквания не са от естество да обуславят различни фактически положения от възприетите от решаващия съд, нито да променят правните му изводи относно незаконосъобразността на оспорената разпоредба от Наредбата. Съдът е обсъдил доказателствата, приложени към административната преписка, въз основа на тях коректно е установил релевантите за спора факти и правилно ги е подвел в хипотезата на приложимия материалния закон, като е развил изключително подробни мотиви, които се споделят изцяло от

настоящата инстанция. Фактическите изводи се подкрепят от събраните доказателства, поради което атакуваният съдебен акт е обоснован.

По изложените съображения решението, с която съдът е отменил разпоредбата на чл. 11, ал. 1 от Наредбата на Общинския съвет в частта, касаеща регламентирането на начина за определяне размера на таксата за битови отпадъци е правилно и следва да се потвърди. Разноски за настоящото производство не се възлагат поради това, че не са претендирани.

Водим от горното и на основание чл. 221, ал. 2, предл. 1-во АПК, Върховният административен съд, седмо отделение,

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА решение № 209 от 3.05.2011 г. по адм. д. № 1212/2011 г. по описа на Административен съд - Велико Търново.

Решението е окончателно.

Информация за делото и сканирани документи - виж [ТУК](#)