Р Е Ш Е Н И Е

Номер 234 ..... 14.02 ..... 2019 година град Бургас

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – БУРГАС, XIII–ти състав, в открито заседание на седемнадесети януари, две хиляди и деветнадесета година, в състав:

Председател: СТАНИМИРА ДРУМЕВА
Членове: РУМЕН ЙОСИФОВ
ДИМИТЪР ГАЛЬОВ

Секретар: Стоянка Атанасова
Прокурор: Андрей Червеняков
като разгледа докладваното от съдията Д.ГАЛЬОВ административно дело № **2607** по описа за 2018 година, за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по реда на Дял трети, Глава десета, Раздел III от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по протест на Окръжна прокуратура – Бургас срещу разпоредбите на чл.22, ал.4 и чл.35, ал.1, т.14 от Наредба № 2 за определяне и администриране на местни такси и цени на услуги на територията на община Руен (Наредбата), приета с решение по т.4 от протокол № 21/28.02.2003г., последно изменена с протокол № 28/14.12.2017г. на Общински съвет – Руен.

Прокуратурата счита, че двете оспорени разпоредби противоречат на материалноправни норми от по-висок ранг, поради което са незаконосъобразни и иска същите да бъдат отменени. Сочи, че с разпоредбата на чл.22, ал.4 от Наредбата незаконосъобразно е вменено задължение на родителите и настойниците на деца в община Руен да заплащат такса за посещение на ясла или детска градина и за времето, през което детето отсъства. Относно разпоредбата на чл.35, ал.1, т.14 от Наредбата се изтъква, че същата незаконосъобразно определя такса в размер на 20лв. за разглеждане на заявления за признаване на чуждестранни съдебни решения и други актове. Прокурорът счита, че разглеждането и признаването на чуждестранни съдебни решения и актове не е услуга, за която съгласно чл.6, ал.2 от ЗМДТ да се определя и дължи такса на пазарен принцип.

В съдебно заседание протестиращата Окръжна прокуратура-Бургас, чрез участващия в заседанието прокурор, поддържа протеста и искането за отмяна на оспорените разпоредби. Претендира присъждане на разноски, за което представя съответен списък на разноските, включващи сумата от 20 лева, представляваща платена такса за публикуване на оспорването в Държавен вестник.

Ответната страна, Общински съвет – Руен, редовно призована, не изпраща представител.Представя административната преписка по издаване на оспорения подзаконов нормативен акт. Не се изразява становище по оспорването.

Съобщението за оспорване на двете разпоредби от цитирания подзаконов нормативен акт било публикувано в Държавен вестник, бр.87 от 19.10.2018г. /л.81 и 85 от делото/. Към оспорването не са се присъединили други субекти в срока, съгласно чл.189, ал.2 от АПК, респективно други лица не са конституирани като страни в това производство.

Административен съд– град Бургас, като взе предвид доводите и становищата на страните, съобразно представените по делото доказателства и въз основа разпоредбите на закона, намира за установено следното:

С докладна записка вх.№ 09/20.02.2003г. (л.47), на основание чл.21, ал.1, т.7 и чл.22, ал.1 от ЗМСМА, вр. с чл.9 от Закона за изменение и допълнение на ЗМДТ, кметът на Община Руен сезирал общинския съвет относно необходимостта от приемане на процесната Наредба № 2 за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на община Руен. Към докладната бил приложен проект на подзаконовия нормативен акт (л.48-51). Наредбата била приета на заседание на Общински съвет Руен, проведено на 28.02.2003г. и отразено в протокол № 21 от същата дата, ведно с поименен списък на присъствалите общински съветници (л.53-57).

Към момента на приемането, оспорената **ал.4** на **чл.22** била ал.3 и имала следното съдържание „*При отсъствие на децата таксата се заплаща и за времето, през което те ще отсъстват.*“. Към същият момент, другата оспорена разпоредба – чл.35, ал.1, т.14 не била част от Наредбата.

С докладна записка, ведно с проект на решение вх.№ 55/07.02.2012г. (л.58-59), кметът на Община Руен сезирал общинския съвет относно изменение и допълнение на Наредбата. Към докладната записка е бил приложен проект и мотиви за предлаганите изменения (л.60-63). В частта със спорните разпоредби било предложено ал.3 на чл.22 да стане **ал.4** – без изменение в съдържанието и била предложена нова разпоредба – **чл.35, ал.1, т.14** със следното съдържание „*За разглеждане на заявление за признаване на чуждестранни съдебни решения и други актове 20.00 лв.*“. В мотивите за изменението (л.60-63) било описано, че в Община Руен не се събира такса за този вид услуга, въпреки че е често предлагана и е сред най-трудоемките административни услуги. По „пресъставянето“ на чуждестранния акт за гражданско състояние били ангажирани няколко служители освен деловодителят: служител, който активно участва в консултиране на необходимите документи за прилагане към заявлението; служител, определен със заповед да съставя т.нар. документ „резолюция“ с решение за „пресъставяне“, което има силата на съдебно решение; задължително се заверява от юрисконсулт за законосъобразност преди подписването от кмета на общината, в съответствие с изискване по ЗГР; служител, който съставя акта по образец от ЗГР и го придвижва до ТД „ГРАО“– Бургас за вземане на ЕГН и издаване на последващо удостоверение на гражданина; служител, който извършва съответния запис в НБД „Население“ след съответната адресна регистрация. В следващата част на мотивите бил направен анализ на трудовото възнаграждение на

общински служител, ангажиран с извършване на административната услуга, отнесено към броя на извършваните услуги и облекчението в размера на таксите за граждани с намалена трудоспособност.

Предложените изменения и допълнения са били разгледани на заседание на постоянната комисия по законност, обществен ред, сигурност, граждански права, молби и жалби към общински съвет Руен, проведено на 27.02.2012г. Видно от представения протокол (л.77), комисията приела, без възражения, предложените изменения и допълнения в Наредбата.

Измененията и допълненията (ведно с процесните) са били гласувани и приети на заседание на Общински съвет– Руен, проведено на 28.02.2012г. за което бил изготвен Протокол № 6 от същата дата, ведно с поименен списък на присъствалите общински съветници (л.65-74). Видно от протокола „*за*“ предложението са гласували 25 общински съветници, а един се въздържал (л.68).

Предвид изложеното, съдът приема, че хронологичното развитие на спорните текстове е както следва:

- текстът на първата оспорена разпоредба – чл.22, ал.4 бил част от Наредбата още от нейното приемане на 28.02.2003г., като единствената промяна е, че при приемането същият бил ал.3, а след 28.02.2012г. бил структуриран като **ал.4**. При проверка в Интернет страницата на Община Руен (www.obstinaruen.com) се установява, че актуалното съдържание на разпоредбата било идентично с приетото на 28.02.2003г., както следва: *„(4) (Бивша ал.3, става ал.4 Протокол № 6 от 28.02.2012 г.) При отсъствие на децата таксата се заплаща и за времето, през което те ще отсъстват.“*.

- текстът на втората оспорена разпоредба – **чл.35, ал.1, т.14** бил въведен в Наредбата на 28.02.2012г. и от тогава не бил изменян, като видно от публикуваната в интернет страницата на община Руен (www.obstinaruen.com) актуална редакция на наредбата, същият е със следното съдържание: *„т.14 (Нова - Прот. № 6 от 28.02.2012 г.) За разглеждане на заявление за признаване на чуждестранни съдебни решения и други актове - 20.00лв.“*.

При така направените фактически констатации, съдът обосновава следните правни изводи:

Оспорването е ДОПУСТИМО.

Съгласно чл.186, ал.2 от АПК прокурорът може да подаде протест срещу подзаконов нормативен акт, а според чл.16, ал.1, т.1 и т.3 от АПК прокурорът следи за спазване на законността в административния процес като предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни и съдебни актове и започва или встъпва във вече образувани по АПК производства и когато прецени, че това се налага от важен държавен или обществен интерес.

Съгласно чл.185, ал.2 от АПК, подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени изцяло или в отделни техни разпоредби, а според текста на чл.186, ал.1 от АПК, същите могат да бъдат оспорени без ограничение във времето.

В конкретният случай, съдебното производство било образувано по протест на прокурор от ОП-гр.Бургас срещу две отделни разпоредби, а не срещу целия подзаконов нормативен акт.

1. Наредбата, чиито разпоредби са протестирани е приета, в цялост, от компетентен орган – Общински съвет Руен, който съгласно чл.76, ал.3 от АПК, във вр. с чл.8 от ЗНА и чл.21, ал.2 от ЗМСМА е овластен с нормотворческа компетентност да приема нормативни актове, каквито са наредбите, правилниците и инструкциите, които по своя характер и според йерархията на нормативните актове са подзаконови такива.

2. Не е налице и порок във формата – оспорените разпоредби на Наредбата са приети при съблюдаване на необходимата форма.

3. Относно административнопроизводствените правила:

3.1. Правилата за изработване на проекти на нормативни актове (вкл. подзаконови) и тяхното приемане са императивно установени в ЗНА. Като взе предвид редакцията на закона към момента на приемане на Наредбата и в частност на първата оспорена разпоредба – чл.22, ал.4 – *бивша ал.3* (28.02.2003г.), съдът установи, че компетентният орган – Общински съвет Руен спазил производството по изработване на проект и приемане на Наредбата. В този смисъл, не е налице основание за отмяна на тази разпоредба, съгласно чл.146, т.3 от АПК – съществено нарушение на административнопроизводствените правила.

3.2. Съгласно чл.26, ал.2 от ЗНА (*в редакцията ДВ, бр.46 от 12.06.2007г. в сила към момента на приемане на втората оспорена разпоредба – чл.35, ал.1, т.14 (28.02.2012г.*), 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.

При депозиране на протеста, прокуратурата представила писмени доказателства по приемане на Наредбата, получени от Общински съвет Руен (л.9-40). Отделно от това, съветът представил по делото цялата административна преписка, която съдържа доказателства относно приемане на Наредбата в цялост и в частност относно приемането на втората оспорена разпоредба – чл.35, ал.1, т.14. Доколкото установяването на факти, които имат правно значене се извършва чрез представяне на доказателства за тяхното осъществяване, съдът счита, че от представените от страните доказателства не се установява, че преди внасяне за разглеждане и приемане от общинския съвет на проект за изменения в Наредбата, които включват чл.35, ал.1, т.14 (л.60-63) същият да бил публикуван по реда на чл.26, ал.2 от ЗНА (в относимата редакция ДВ, бр.46 от 12.06.2007г.). Сред доказателствата, представени от прокуратурата са налични такива, които съдържат данни (л.30-32) за публикувани, по съответния ред, проекти за изменения на нормативни актове на Общински съвет Руен, включително процесната наредба. Същите обаче, касаят изменения, които са предложени и извършени през 2017г., поради което съдът приема, че са неотносими към изменението на Наредбата, с което се

въвежда разпоредбата на чл.35, ал.1, т.14, тъй като това изменение е извършено пет години по-рано, а именно през 2012г.

При тези факти, съдът приема, че при приемане на втората от оспорените разпоредби – чл.35, ал.1, т.14 от Наредбата, редът по чл.26, ал.2 от ЗНА (*в относимата редакция ДВ, бр.46 от 12.06.2007г.*) не бил спазен, като по този начин заинтересованите лица са били лишени от възможността да се запознаят със съдържанието на нормите и за да изразят становища, както и да направят евентуално предложения по тяхното изменение. Посоченият порок обосновава незаконосъобразност на тази разпоредба, по смисъла на чл.146, т.3 от АПК – допуснато съществено нарушение на административнопроизводствените правила и е основание за отмяна на същата разпоредба.

4. Съдът намира, че разпоредбите на чл.22, ал.4 и чл.35, ал.1, т.14 от Наредба № 2 за определяне и администриране на местни такси и цени на услуги на територията на Община Руен противоречат на материално-правни норми от по-висок ранг. Това е така, по следните съображения:

4.1. Протестираният текст на **чл.22, ал.4** от Наредбата регулира обществени отношения, свързани със заплащане на такса за ползването на детска градина или ясла от жители на община Руен. С него общинският съвет е въвел задължение за жителите на общината, чиито деца посещават детска градина или ясла, да заплащат такса за ползване на детското заведение и за времето, през което децата ще отсъстват.

Съгласно чл.6, ал.1, б. „в“ от ЗМДТ, общините събират местни такси за ползване на детски ясли детски кухни, детски градини, специализирани институции за предоставяне на социални услуги, лагери, общежития и други общински социални услуги. Съобразно разпоредбата на чл.81 от ЗМДТ, за ползване на детски ясли и детски градини се събират от родителите или настойниците месечни такси. Тази такса, съобразно чл.86, ал.1 от ЗМДТ, е в размер на съответстващата реална издръжка на едно лице. Ал.2 на същата разпоредба регламентира, че реалната издръжка на едно лице включва месечните разходи за храна, постелен инвентар и облекло, перилни и хигиенни материали, транспортни разходи за разнасяне на храната, както и съответната част от общите разходи за електрическа и топлинна енергия, вода, канализация и битови отпадъци, с изключение на дарения и завещания от местни и чуждестранни физически и юридически лица.

Анализът на посочените правни норми, води до единствен извод, че регламентираната в закона месечна такса се дължи и следва да се събира, само при ползване на изброените заведения, тоест за реално предоставена и реално потребена услуга. Обратното означава въвеждане на такса за непредоставени и непотребени местни услуги. Това би било в противоречие с принципите, при които се определят техните цени, заложени в чл.8 от ЗМДТ. На следващо място, изричната забрана за заплащане на такса за времето, през което детето не посещава детско заведение е намерила място в действащия към момента, на основание § 30 от ПЗР на ЗПУО, Правилник за прилагане на Закона за народната просвета (ППЗНП), където в чл.30, ал.4, изр. второ е посочено, че за времето, през което детето не е посещавало детската градина, не се заплаща такса.

Действително, чл.22, ал.5 от Наредбата предвижда изключение, при което не се заплаща такса за посещение на съответното заведение (ясла или детска градина), когато детето е болно и родителите предварително са уведомили писмено директора на детското заведение. Този текст обаче, урежда друга хипотеза на отсъствие на детето и е неприложим по отношение на отсъствието по ал.4 от чл.22. По тази причина не може да се приеме, че това изключение санира незаконосъобразността на ал.5 от разпоредбата.

По изложените съображения съдът приема, че протестът на прокурора относно разпоредбата на чл.22, ал.4 от Наредба №2 за определяне и администриране на местни такси и цени на услуги на територията на община Руен е ОСНОВАТЕЛЕН и следва да бъде уважен, като разпоредбата бъде отменена.

4.2. С разпоредбата на **чл.35, ал.1, т.14** от Наредба №2 за определяне и администриране на местни такси и цени на услуги на територията на община Руен била въведена такса в размер на 20.00лв. за разглеждане на заявление за признаване на чуждестранни съдебни решения и други актове. В нормата на чл.117 от Кодекса на международното частно право (КМЧП) се посочва, че решенията и актовете на чуждестранните съдилища и други органи се признават и изпълнението им се допуска, когато са налице изброените в разпоредбата условия. По своята правна същност, признаването на съдебен акт на чуждестранен съд представлява декларативно волеизявление на съответния орган по зачитане правните последици на този съдебен акт. То няма конститутивно действие, не представлява правопораждащ, правопроменящ или правопогасяващ юридически факт по отношение на произтичащите от самото съдебно решение права. В своето декларативно съдържание то включва единствено изявление за „зачитане на правните последици“, съответно силата на пресъдено нещо при съдебно решение, както и на установителното, респективно конститутивно действие, което самият чуждестранен съдебен акт или друг документ има. С оглед този характер на признаването, както и предвид наведените в протеста съображения за незаконосъобразно въведена „цена на услуга“ за провеждане на това производство, следва да се отчете характерът му, доколкото то действително не представлява „услуга“, предоставяна от общината, а уредено със закон правомощие, т.е. и задължение на органа, пред който се представя чуждестранния документ – съдебно решение или друг такъв, да признае неговите правни последици, преди те да бъдат отразени чрез вписване на промените в регистрите на населението. Производството по признаване, макар и акцесорно, в случаите, в които пред общинската администрация се представят актове, подлежащи на признаване по КМЧП, е част от процедурата по вписване на обстоятелствата във връзка с гражданската регистрация, която сама по себе си представлява предоставяна от общината услуга, по чл.110 от ЗМДТ. Обаче, съгласно изключенията, визирани от законодателя в разпоредбата на чл.110, ал.2, т.4 от ЗМДТ „*Не подлежат на таксуване следните услуги:…4. отбелязвания, допълвания и поправки в актовете за гражданско състояние*. Следователно, законодателят указва, че за тази услуга не се дължи такса. Дали да се проведе производство по признаване,

не зависи от волята на лицето, поискало вписването, а органът е длъжен да я проведе, в случай, че бил представен чуждестранен документ, подлежащ на признаване. Без признаването на чуждестранното съдебно решение административният орган не може да извърши вписване на обстоятелства в регистъра по гражданско състояние – услуга, която му е поискана от лицето. Признаване той е длъжен да направи, съгласно предоставената му от КМЧП компетентност също, когато чуждестранното съдебно решение му е представено по повод на искането за вписване за обстоятелства в ЕСГРАОН. Съгласно разпоредбата на чл.9 от ЗМДТ, общинският съвет приема наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги. Общинският съвет, като местен орган на законодателната власт, има правомощието, съгласно чл.9 от ЗМДТ, да определя местните такси и цени на услуги, посочени в ЗМДТ или предвидени в специален закон, но не и да предвижда такива такси, в разрез с указанията на нормативните актове от по-висок ранг и юридическа сила. При положение, че законът не определя такса за „*признаване на чуждестранни съдебни решения или друг съдебен или административен акт, съгласно КМЧП*“ като вид, Общински съвет Руен не може да определя в своя подзаконов акт цена за тази услуга. Чрез въвеждане цена за услуга, за която било указано от законодателя, че такса не се дължи, общинският съвет незаконосъобразно въвел, посредством втория оспорен текст от Наредбата такава такса, съответно нормата на чл.35, ал.1, т.14 от наредбата противоречи на цитираните по-горе законови норми, които са с по-висок ранг и юридическа сила.

По изложените съображения, съдът приема, че протестът на прокурора относно разпоредбата на чл.35, ал.1, т.14 от Наредба № 2 за определяне и администриране на местни такси и цени на услуги на територията на Община Руен също е ОСНОВАТЕЛЕН и следва да бъде уважен, респективно разпоредбата следва да бъде отменена, като незаконосъобразна.

При този изход от спора, основателно е и искането, да се присъдят разноските по делото в полза на протестиращата прокуратура, а именно сумата от 20.00 /двадесет/ лева, представляващи платена от тази страна такса за публикуване на съобщение в Държавен вестник, на основание чл.188, вр. с чл.181, ал.1 от АПК.

Мотивиран от изложеното и на основание чл.193, ал.1 от АПК, Административен съд – Бургас, XIII- състав,

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ по протест на прокурор от ОП-гр.Бургас, **разпоредбите** на **чл.22, ал.4** */бивша ал.3, става ал.4- Протокол № 6 от 28.02.2012г./* и **чл.35, ал.1, т.14** */нова- Протокол № 6 от 28.02.2012г./* от Наредба № 2 за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Руен, която била приета, съгласно Протокол № 21 от 28.02.2003г., последно изменена, съобразно Протокол № 28 от 14.12.2017г. на Общински съвет – Руен, като НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНИ.

ОСЪЖДА Общински съвет– Руен да заплати на Окръжна прокуратура –гр.Бургас направените по делото разноски, възлизащи на сумата от 20.00 /двадесет/ лева, която съставлява платена такса за публикуване на оспорването в Държавен вестник.

РЕШЕНИЕТО може да се обжалва и протестира, в 14-дневен срок от съобщаването му на страните, пред Върховния административен съд на Република България.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД БУРГАС
Решението е влязло в сила на 08.03.19
Секретар:

ВЯРНО С ОРИГИНАЛА
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД БУРГАС
Дата: 13.03.19