



ОКРЪЖНА ПРОКУРАТУРА – ДОБРИЧ

гр. Добрич - 9300, ул. "Д-р К. Стоилов" № 7,
тел.: 058/605528, факс: 058/600496, e-mail: op_dobrich@prb.bg

Изх. № 256/2017 г.

Дата: 20.03.2017 г.

До
Административен съд
гр. Добрич

П Р О Т Е С Т по чл.186, ал.ІІ във вр. с чл.185 от АПК

от

Веселин Василев Вичев,
прокурор в Окръжна прокуратура гр. Добрич

Уважаеми Административни Съдии,

При проверка по реда на надзора за законност по преписка № 256/2017 г. по описа на Окръжна прокуратура гр. Добрич, която е била образувана на 06.03.2017 г. по повод получено в същата прокуратура писмено разпореждане от 27.02.2017 г. от Върховна административна прокуратура по тяхна преписка № 450/2017 г. – ІІ, е било установено, че в **Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Добричка, приета от Добрички общински съвет на основание чл.9 от Закона за местните данъци и такси с Решение № 182/28.04.2016 г., се съдържат разпоредби, които се намират в противоречие със законови разпоредби, представляващи нормативни разрешения от по-висок ранг.**

І. На първо място, според чл.4, ал.І, т.4 от **Наредбата** размерът на местните такси и цени на услуги се определя при спазване освен на принципите по чл.8, ал.І от Закона за местните данъци и такси, но и за „... ефективно разпределение на общински ресурси чрез определяне на такси и цени на услуги ...“.

Съгласно **чл.8, ал.І от Закона за местните данъци и такси** „Общинският съвет определя размера на таксите при спазване на следните принципи: 1.

Възстановяване на пълните разходи на общината по предоставяне на услугата; 2. Създаване на условия за разширяване на предлаганите услуги и повишаване на тяхното качество; 3. Постигане на по-голяма справедливост при определяне и заплащане на местните такси.“

Очевидно е, че е налице противоречие между разпоредбата на чл.4, ал.І от Наредбата и разпоредбата на чл.8, ал.І от Закона за местните данъци и такси. Разпоредбите на подзаконовия нормативен акт недопустимо разширяват кръга на принципите, които законът определя да бъдат спазени при определяне на размера на местните такси и цени на услуги в общината. Съгласно чл.76, ал.ІІІ от АПК общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение. Разпоредбата на чл.75, ал.ІІ от АПК предвижда, че нормативните административни актове се издават по прилагане на закон или подзаконов нормативен акт от по-висока степен. С нормите на чл.75, ал.ІІ и чл.76, ал.І и ал.ІІ от АПК и чл.2, чл.3, ал.І, чл.7, ал.ІІ и чл.8 от Закона за нормативните актове е прогласена забраната да се уреждат с наредба обществени отношения, уредени вече с нормативен акт от по-висока степен. Законът е нормативният акт, който урежда първично или въз основа на Конституцията обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения. За уреждане на другите отношения по тази материя законът може да предвиди да се издаде подзаконов акт. Наредбата като нормативен акт се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен.

Следователно, както Закона за местните данъци и такси, така и Закона за нормативните актове и Закона за местното самоуправление и местната администрация, не допускат с подзаконов нормативен акт на общински съвет да се дописват и други принципи, определящи размера на местните такси и цени на услуги, освен изрично посочените в закона. Нормата следва да се прилага само съобразно изричното ѝ съдържание и без да се тълкува разширително и в противоречие с принципа за законност по чл.4 от АПК и принципа на правовата държава – чл.4, ал.І от Конституцията.

Предвид горното и защото от общинския съвет е надхвърлена законовата рамка, т.4 на чл.4, ал.І от местната Наредба е материално незаконосъобразна поради противоречие с норми от по-висок ранг.

И още нещо, стореното допълнително от общинския съвет спокойно може да се подведе към някой от принципите, установени в чл.8, ал.І, т.1, т.2 и т.3 от Закона за местните данъци и такси.

ІІ. На второ място, в чл.23, ал.ІІ, т.1, т.2 и т.3 от Наредбата е предвидено таксите за целодневни детски градини да се определят според дохода на член на семейството, а с чл.23, ал.ХІІ от Наредбата е регламентирано родителите да декларират получените от тях месечни доходи или да представят на всеки шест месеца документ за получени месечни доходи.

Следва да бъде отбелязано, че преценка за законосъобразност по отношение на въведените в местната наредба правила е направена на основата на нормите на Закона за защита срещу дискриминация. Понятието „дискриминация“ е дефинирано в международните конвенции като различие, изключение, ограничение или предпочитане по признак на раса, цвят на кожата, пол, език, религия, политически или други убеждения, национален или социален произход, икономическо положение или рождение, което има за цел или резултат да наруши равенството в третирането. От тази гледна точка, за да е налице дискриминация е необходимо или едно лице да е третирано по-неблагоприятно спрямо друго в сравнима ситуация на основата на признак, защитен по смисъла на чл.4, ал.І от Закона за защита срещу дискриминация или видимо неутрална разпоредба да поставя едно лице, на основата на защитен признак, в по-неблагоприятно положение спрямо друго. А е безспорно, че забраната за неравно третиране на основата на защитените признаци е всеобща – чл.1 от Закона за защита срещу дискриминация. Това означава, че неравенството може да е резултат и на правна норма.

Естеството на правилото, въведено в местната наредба в конкретния случай, налага преценка относно наличието на пряка дискриминация, тъй като разликата произхожда от имущественото състояние на родителите. Видно от смисъла на въведения в местната наредба критерий за определяне на размера на таксите за целодневни детски градини, колкото по-висок е доходът на член от семейството на съответното дете, толкова по-висок размер такса ще заплащат неговите родители.

Критерият размера на таксите за ползване на детска градина да се определя според имущественото състояние на родителите може да е целесъобразен, но със сигурност не е законосъобразен. И това е така, защото този начин на определяне на размера на тези такси противоречи на чл.7, ал.І от Закона за местните данъци и такси, тъй като според него таксите се определят не въз основа на материално-техническите и административни разходи за предоставяне на услугата, а според имущественото състояние на членовете на семейството. Освен че противоречи на чл.7, ал.І от Закона за местните данъци и такси, чл.23, ал.ІІ, т.1, т.2 и т.3 от местната наредба противоречи и на чл.4, ал.І от Закона за защита срещу дискриминация, тъй като представляват пряка дискриминация по признак „имуществено състояние“. Оттук, като неразривно свързана с т.1, т.2 и т.3 от ал.ІІ на чл.23 от наредбата, незаконосъобразна че явява и ал.ХІІ на чл.23 от местната наредба, защото с нея се цели установяването на факти и обстоятелства, които не са визирани от законовата норма. Доходът на родителите не може да бъде основание за определяне на размера на таксата за ползване на детска градина от страна на техните деца.

ІІІ. На трето място, в чл.26, ал. V, предложение последно от Наредбата е предвидено, че се освобождават от такса собствениците на ловни кучета.

Посочената регламентация съответства на чл.175, ал.ІІ, т.6 от Закона за ветеринарномедицинската дейност в редакцията му преди измененията с ДВ.,

бр.14/2016 г., в сила от 19.02.2016 г. След законодателната промяна вече не съществува основание за прилагане на тази благоприятна възможност. Законната норма със сигурност е императивна и подлежи на стриктно тълкуване, тъй като въвежда изключение от правилото, че такса се дължи – виж чл.175, ал.І от Закона за ветеринарномедицинската дейност, респ. чл.26, ал.І от местната наредба. Затова е недопустимо разширяване на приложното ѝ поле, поради което действието на чл.26, ал.V, предложение последно от общинската наредба е недопустимо в настоящата ѝ редакция.

IV. На четвърто място, в т.14 на чл.48 „Списък на видовете услуги и цени за тяхното прилагане в Община Добричка“ от Наредбата, е било регламентирано заплащането на паричната сума от 5 лева като цена на услугата „Справка по актовете книги“.

От горното е видно, че местният орган на власт претендира заплащане за действия по извършването на справки по актовете книги. Това безспорно е дейност, която общинската администрация е способна да изпълни, тъй като в противен случай се достига до абсурдното положение да се иска нещо – заплащане на такса, срещу нищо. Дейността, която общинската администрация следва да извърши като проява на нейната компетентност, съставлява призната от правото възможност на даден орган да издаде определен акт, т.е. става дума за правомощие – органът е едновременно овластен и задължен да действа. При тази ситуация да се претендира тежест /такса, цена/ за услуга, изразяваща се в изпълнение на правно задължение е недопустимо. Това е така, защото прилагането на регламентацията на местния орган на власт води до хипотеза, при която при проявление на служебна инициатива не се дължи заплащане на такса, а при процедуриране по искане на лице – да, и при това действията на администрацията по същество са едни и същи и в двата случая. Подобно положение е напълно възможно, а според Конституционния съд /Решение № 11/02.10.2012 г. по конст. дело № 1/2012 г./ равноправието на гражданите включва еднаквото им третиране от държавната, а оттам, респ. и от местната, власт.

Освен това, следва да се отбележи, че Законът за местните данъци и такси не съдържа основание за събиране на такса за извършване на действия по компетентност.

Тук е мястото да се отбележи и основополагащата норма на чл.60 от Конституцията на Република България, че такса без уредба в закон не немислима. Което е и достатъчно основание за незаконосъобразност на местната регламентация, тъй като от общинският съвет е била надхвърлена предоставената делегация.

Всякакви доводи за целесъобразност са неприложими в конкретния случай.

V. На пето място, в чл.49, ал.І от Наредбата е предвидено, че нарушенията на разпоредби от последната се санкционират с глоба в размер до

150 лева, а в ал. III на чл. 49 от Наредбата е регламентирано, че при повторно извършване на нарушение по същата на виновните лица се налагат глоби в размер от 150 лева до 500 лева.

Във връзка с горното, следва да бъде посочено, че съобразно чл. 123, ал. III и чл. 127 от Закона за местните данъци и такси се наказва този, който декларира неверни данни или обстоятелства, водещи до намаляване или освобождаване от такса с глоба от 50 до 200 лева, а юридическите лица и едноличните търговци – с имуществена санкция в размер от 100 до 500 лева, и този, който нарушава други разпоредби от закона извън случаите по чл. 123 – с глоба в размер от 20 до 200 лева, а на юридическите лица и едноличните търговци – имуществена санкция в размер от 100 до 500 лева.

Съгласно чл. 3, ал. I от Закона за нормативните актове законът е нормативен акт, който урежда първично и въз основа на Конституцията обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения.

Посоченото означава, че нормите на Закона за местните данъци и такси регулират съответните обществени отношения винаги по начина, избран от законодателя и това положение трая до последваща промяна или отмяна по волята на Народното събрание, вкл. и в случаите на извършване на административни нарушения.

Следователно, регламентацията на чл. 123, ал. III и чл. 127 от Закона за местните данъци и такси се прилага такава, каквато е и без изключения в уредените случаи. Същото законово изброяване представлява и рамка, която не може да се напусне от общинския съвет. Разликата в режима, установен в закона, и в общинската наредба обаче е ясно доловима, предвид въвеждането в последната на размер на глоби, който е различен от законоустановения.

Предвид изложеното, местната наредба е в пряко противоречие с нормативната регламентация от по-висок ранг, поради което стореното е в нарушение на предвидената компетентност и е нетърпимо от правния ред.

И още нещо, санкционирането на едно нарушение категорично не спада в обхвата на определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги, доколкото в случая се взема становище за отговорността на съответния субект чрез издаване на юрисдикционен, а не на административен акт.

Всякакви доводи за целесъобразност на местната уредба са неприложими в случая.

Като имам предвид изложеното по-горе, смятам, че оспорените с настоящия протест

т. 4 на чл. 4, ал. I от Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Добричка е незаконосъобразна и противоречи на чл. 8, ал. I от Закона за местните данъци и такси, тъй като с нея недопустимо се разширява кръга на принципите, които

законът определя да бъдат спазени при определяне на размера на местните такси и цени на услуги в общината;

т.1, т.2 и т.3 на чл.23, ал.II от Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Добричка, както и ал.XII на чл.23 от същата Наредба, са незаконосъобразни и противоречат на чл.7 от Закона за местните данъци и такси и на чл.4, ал.I от Закона за защита срещу дискриминация, тъй като, първите, от една страна, представляват пряка дискриминация по признак „имууществено състояние“, а от друга страна, определят размера на съответните такси не въз основа на материално-техническите и административни разходи за предоставяне на услугата, а според имущественото състояние на членовете на семейството, а втората, тъй като с нея се цели установяването на факти и обстоятелства, които не са визирани от законовата норма;

предложение последно от ал.V на чл.26 от Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Добричка е незаконосъобразно и противоречи на чл.175, ал.II, т.6 от Закона за ветеринарномедицинската дейност, тъй като в последния не се съдържа основание за освобождаване на собствениците на ловни кучета от заплащането на такса;

т.14 от чл.48 от Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Добричка е незаконосъобразна и противоречи на чл.60 от Конституцията на Република България и на Закона за местните данъци и такси, тъй като с нея се въвежда такса, която не е предвидена в закон, както и защото в последните не се намира основание да се претендира тежест /такса, цена/ за услуга, изразяваща се в изпълнение на правно задължение;

ал.I и ал.III на чл.49 от Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Добричка са незаконосъобразни и противоречат на чл.123, ал.III и чл.127 от Закона за местните данъци и такси, тъй като с тях се въвеждат размери на санкции, които не съответстват на предвидените от закона.

Законовите разпоредби са императивни и предвиждането на различен режим в общинска наредба представлява незаконосъобразно действие.

С оглед изложеното, на основание чл.126, пр.2, чл. 186, ал.II във вр. с чл.185 от АПК,

ПРЕДЛАГАМ:

Да отмените т.4 на чл.4, ал.I от Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Добричка, тъй като противоречи на материално правни разпоредби от по-висок ранг - чл.8, ал.I от Закона за местните данъци и такси, защото с нея недопустимо се разширява кръга на принципите, които законът определя да

бъдат спазени при определяне на размера на местните такси и цени на услуги в общината;

Да отмените т.1, т.2 и т.3 на чл.23, ал.II от Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Добричка, както и ал.XII на чл.23 от същата Наредба, тъй като противоречат на материално правни разпоредби от по-висок ранг - чл.7 от Закона за местните данъци и такси и чл.4, ал.I от Закона за защита срещу дискриминация, защото, първите, от една страна, представляват пряка дискриминация по признак „имууществено състояние“, а от друга страна, определят размера на съответните такси не въз основа на материално-техническите и административни разходи за предоставяне на услугата, а според имущественото състояние на членовете на семейството, а втората, защото с нея се цели установяването на факти и обстоятелства, които не са визирани от законовата норма;

Да отмените предложението последно от ал.V на чл.26 от Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Добричка, тъй като противоречи на материално правна разпоредба от по-висок ранг - чл.175, ал.II, т.6 от Закона за ветеринарномедицинската дейност, защото в последния не се съдържа основание за освобождаване на собствениците на ловни кучета от заплащането на такса;

Да отмените т.14 от чл.48 от Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Добричка, тъй като противоречат на материално правни разпоредби от по-висок ранг - чл.60 от Конституцията на Република България и Закона за местните данъци и такси, защото с нея се въвежда такса, която не е предвидена в закон, както и защото в последните не се намира основание да се претендира тежест /такса, цена/ за услуга, изразяваща се в изпълнение на правно задължение;

Да отмените ал.I и ал.III на чл.49 от Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Добричка, тъй като противоречат на материално правни разпоредби от по-висок ранг - чл.123, ал.III и чл.127 от Закона за местните данъци и такси, защото с тях се въвеждат размери на санкции, които не съответстват на предвидените от закона.

Приложение: Препис от протеста за ответната страна – Добрички общински съвет.



Прокурор:

/Веселин Вичев/