

РЕШЕНИЕ

№ 1255

гр. София, 26.02.2019 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, VI ТРИЧЛЕНЕН СЪСТАВ, в
публично заседание на 28.09.2018 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Любка Петрова

ЧЛЕНОВЕ: Маруся Йорданова

Цветанка Паунова

при участието на секретаря Дора Тинчева и при участието на прокурора Куман Куманов, като разгледа дело номер **5337** по описа за **2018** година докладвано от съдия Любка Петрова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 185 и сл. от
Административнопроцесуалния кодекс /АПК/.

Образувано е по жалба с вх. в СО № СОА18-НЦ62-656/09.05.2018г. от Национална асоциация на строителните предприемачи срещу т.19б от Приложение №12 към Наредба за определяне и администриране на местни такси и цени на услуги, предоставяни от Столична община, приета с Решение № 894 по Протокол № 93 от 23.11.2006г. на Столичен общински съвет, с последни изменения в Решение № 8 по Протокол № 46 от 25.01.2018 г. /за предмета на делото/ и Решение № 118 по Протокол № 49 от 15.03.2018 г.

С жалбата съдът е сезиран с искане да отмени наредбата в обжалваната ѝ част, доколкото при приемането ѝ са допуснати съществени процесуални нарушения, тъй като няма изготвен, обсъден и приет проект за НИД НОАМТЦУПСО, нито мотиви за приемането ѝ. Допълването на НОАМТЦУПСО е прието от СОС, без да са спазени императивните процесуални разпоредби относно подготовката и приемането на нормативни административни актове, респективно за тяхното изменение или допълване, установени в чл.26 и чл. 28 от ЗНА. Освен това, е приета в нарушение на процедурните правила и по Раздел III от същата Наредба, защото липсва анализ и мотивирано предложение по чл. 16 ал.2 от Наредбата за въвеждане на нова услуга и цена по т.19б от Приложение 12; в нарушение на чл.16 ал.4 от Наредбата кметът на

СО не е изготвил и не е внесъл в СОС мотивирано предложение за въвеждане на новата услуга и цена по т. 19б от Приложение 12, а и предложението за приемане НИД НОДТСО и НОАМТЦУПСО е внесено в СОС от Е. К. - зам.-кмет „Транспорт и транспортни комуникации“, в нарушение на чл. 28 ал. 1 ЗНА във вр. с чл. 16, ал.4 от НОАМТЦУПСО.

Според жалбоподателите са налице и съществени нарушения на материално правните изисквания на закона, тъй като нововъведената услуга по т.19б от Приложение 12 към НОАМТЦУПСО не е уредена със закон /чл.81 т.4 във вр. с чл. 80 от Наредбата/. Определената в т.19б от Приложение 12 към НОАМТЦУПСО цена на услугата е необосновано висока, не е подкрепена с изискуемите в чл. 16 от Наредбата съпътстващи документи. Също така, услугата и цената по т.19б от Приложение 12 към НОАМТЦУПСО дублира задължението на физическите и юридически лица, тъй като те следва да заплащат веднъж таксата за административна услуга по чл. 30 ал.1 т.2 от Наредбата, изчислена според заетата за строителство площ, включително и от улицата, и втори път- цената по т.19б от Приложение 12 за забрана влизането на ППС в същата улична площ. При сходност на услугите по чл.30, ал.1 т.2 и услугата по т.19б от Приложение 12 към НОАМТЦУПСО, в нарушение на чл.8 ал.2 ЗМДТ, не са разграничени дейностите, необходими за всяка от тях.

Жалбоподателите в съдебно заседание се представляват. Поддържат жалбата си и претендират направените по делото разноски.

Ответната страна – СТОЛИЧЕН ОБЩИНСКИ СЪВЕТ, чрез процесуалния си представител юрк. Я., изразява становище за неоснователност на подадената жалба, като се твърди, че оспорените разпоредби от Наредбата за определяне и администриране на местни такси и цени на услуги, предоставяни от Столична община са приети в съответствие с материалния закон и процесуалните правила. Подробни съображения излагат в писмени бележки, представени по делото.

Представителят на Софийска градска прокуратура изразява становище за неоснователност на жалбата.

Съдът, като прецени събраните по делото доказателства и доводите на страните, намира за установено от фактическа и правна страна следното:

Процесното изменение е направено с Решение № 8 по Протокол № 46 от 25.01.2018 г. като в т. 1 е приел решение за наредба за изменение и допълнение на Наредбата за организация на движението на територията на СО, а в т. 2 от същото решение е приел процесното изменение в НОАМТЦУПСО. В решението не се съдържат мотиви за приемането на т. 2 от него.

Производството по взимане на решението от 25.01.2018г. е образувано въз основа на Доклад, вх. № СОА17-ВК66-8096/21.11.2017г. на двама от заместник кметовете на Столична община относно приемане на промени в Наредбата за организацията на движението на територията на СО. В този доклад са посочени причините, налагащи изменението на НОДТСО, но не и на НОАМТЦУПСО, целите, които се поставят с исканите изменения и очакваните резултати от нейното прилагане. Допълването на т. 19б в НОАМТЦУПСО е направено в текста измежду останалите разпоредби на НОДТСО /стр. 32 по делото/

Изготвена е частична оценка на въздействието по доклада, касаеща само разпоредбите на НОДТСО, но не и на оспореното изменение в НОАМТЦУПСО. Приложени са и мотиви и частична финансова обосновка, инкорпорирана в тях, отново касаещи само отделни членове на водещата наредба.

Докладът е разгледан от водещата постоянна комисия - тази по местно самоуправление и нормативна уредба, като на заседанието ѝ, проведено на 17.01.2018 г. е взето решение да се подкрепи проекта, съобразно предложенията за изменение, направени от постоянната комисия по транспорт и туризъм /от 13.12.2017 г. – стр. 54/. И в това становище не се съдържа предложение по отношение на частта, допълнена в НОАМТЦУПСО. Подобно е и положението със становището на Постоянната комисия по здравеопазване и социална политика /стр. 56/.

От протокола /представен само като извадка – стр. 57 и сл./, воден на 25.01.2018г. се вижда, че изменението на НОДТСО е било предложено в т. 5 от дневния ред на заседанието. Предложени са допълнителни промени, които са касали водещата наредба, но не и процесната и гласуването е завършило с пълно единодушие /стр. 62/. Без мотиви и следа как е допълнена процесната точка втора от решение № 8 по т. 5 от дневния ред на заседанието на СОС на 25.01.2018г. председателят на СОС е подписал решението.

По делото се съдържа и преписката по първоначалното приемане на НОАМТЦУПСО, но доколкото на съда е служебно известно, че е била предмет на разглеждане от АССГ и ВАС /адм.д. 8735 по описа на АССГ от 2011г./ и наредбата е била оставена в сила, то не следва да коментира въпросите по процесуалната и материалната ѝ законосъобразност като подзаконов нормативен акт в цялост.

Разгледана по същество жалбата е ОСНОВАТЕЛНА по следните съображения:

На първо място, изменението е направено от компетентен орган, в обхвата на неговите правомощия. Общинските съвети са органи на местното самоуправление на територията на съответната община. Те решават самостоятелно въпросите от местно значение, които законът е предоставил в тяхната компетентност. В изпълнение на предоставените им правомощия, те са овластени да приемат подзаконови нормативни актове под формата на наредби- чл.21, ал.2 от ЗМСМА. С чл. 141, ал. 3 от Конституцията на Република България е предоставена на общинските съвети компетентността да определят размера на местните такси, по ред установен със закон. В съответствие с посочената конституционна разпоредба е налице и изрична законова делегация (чл. 9 от ЗМДТ), даваща право на общинските съвети да приемат наредби за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги. С оглед на изложеното съдът намира, че Наредбата за определяне и администриране на местни такси и цени на услуги, предоставени от Столична община, е издадена от компетентен орган - Столичният общински съвет, в изпълнение на конституционно закрепеното и детайлно регламентирано в ЗМДТ негово правомощие да определя размера на местните такси и цени на услуги на територията на Столична община.

На второ място, при приемането на процесните изменения е спазена единствено писмената форма на акта. Спазени са изискванията на чл. 75, ал. 3 и ал. 4 от АПК - посочен е видът на акта (наредба), органът, който го е приел (СОС) и е отразен главният му предмет (определяне и администриране на местни такси и цени на услуги). Като структура, форма и обозначение на съдържанието изменението на Наредбата отговаря на изискванията на ЗНА и Указа за неговото прилагане. Липсва правното основание за приемане на изменението – чл. 21, ал. 1, т. 7 от ЗМСМА и чл. 9 от ЗМДТ. Липсват и каквито и да било мотиви за приемане на процесното решение. Не само оспореният акт, но и предхождащите го актове, съставени в хода на производството не съдържат никакви мотиви /фактически и правни/ за причините,

поради които се налага това изменение. Това категорично препятства възможността на съда да провери законосъобразността на процесното изменение и с това нарушава нормата на чл. 146, т. 2 от АПК, доколкото съдебната практика е категорична, че необходима част от формата на административния акт са фактическите и правни основания /които представляват мотиви/ за издаването на акта. Разбира се, те могат да се съдържат и в други документи по преписката, но за извършване на фактическите установявания на съда не е представен нито един документ, от който може да бъде направен извод за мотивите за приемането на акта.

На трето място, съдейки от представените по делото доказателства, за които ответникът твърди, че преписката е в цялост, изменението в наредбата е направено при пълно незачитане на регламентираните в закона императивни процесуални разпоредби относно подготовката и приемането на нормативни административни актове.

Както вече беше споменато, представените по делото доказателства се отнасят само и единствено за взимането на решение № 8, в частта на неговата т. 1, касаеща НОДТСО. Точка 2, която представлява и процесното изменение на НОАМТЦУПСО е приета с бегло споменаване в доклада, без обсъждане и мотиви, което представлява самостоятелно отменително основание по чл. 146, т. 3 от АПК. Липсва финансова обосновка и оценка на въздействието на това изменение, въпреки, че засяга голяма група от заинтересовани лица чрез директна намеса в икономическото им състояние, въвеждайки изцяло нова такса за услуга, която не е била регламентирана до момента.

С оспорената т.19б от Приложение 12 към Раздел III от НОАМТЦУСО са въведени нова услуга и цена за предоставянето ѝ, поради което в случая следва да бъдат спазени правилата по Глава I, Раздел III от Наредбата. Според разпоредбите на чл. 16 от подзаконовия акт, промените в размера на местните такси и цени на услуги, както и определянето на цени на нови услуги се извършва с решение на СОС/ал.1/, въз основа на анализ за прилагане на действащите услуги и техните цени и мотивирано предложение за въвеждане на нови услуги, респ.нови цени, изготвени от структурните звена на СО до 30 септември на текущата година/ал.2/ Въз основа на данните от анализа и мотивираното предложение кметът на Столична община внася в СОС обобщен анализ и предложение за изменение размера на действащите местни такси и цени на услуги, предоставяни от СО, както и въвеждане на нови услуги, респ.-нови цени./ал.4/ Член 17 от Наредбата изисква всички промени в Наредбата да се извършват чрез дирекция „Икономическа и търговска дейност“.

Освен това, на интернет-страницата на СОС няма публикувано съобщение за изработен проект на Наредба за изменение и допълнение/НИД/ на НОАМТЦУСО, нито за провеждане на обществени консултации по проекта за такава наредба /направена е служебна проверка за това от съда по твърдението на ответника в писмените му бележки. Документът е прикачен преди решението по делото/.

В дневният ред на 46-то заседание на СОС не е включена точка за приемане НИД на НОАМТЦУСО.

Описаните процесуални нарушения са толкова много и съществени, че могат да служат за самостоятелно основание за отмяна на новоприетата т. 19б от Приложение № 12 към НОАМТЦУПСО.

На четвърто място, съдът не може да провери наличието и изпълнението и на останалите два компонента на законосъобразния административен акт, а именно съответствието с материалния закон и целта му. Липсата на мотиви за приемането на

процесното изменение препятства тази проверка на съда и прави акта изцяло незаконосъобразен.

Въпреки това, трябва да се спомене, че нововъведената услуга по т.19б от Приложение 12 към НОАМТЦУПСО не е уредена със закон /чл.81 т.4 във вр. с чл. 80 от Наредбата/. Дефинирана е в подзаконов нормативен акт - чл. 3, ал.2, т. 1 НОДТСО /изменена със същото решение/, по смисъла на който „временни забрани за обществено ползване на улици, булеварди, площади, пътища или участъци от тях от ППС за извършване на планирани ремонти, строително-монтажни работи и други дейности и мероприятия от частен характер“ се въвеждат със заповед на кмета на СО за срок до 6 (шест) месеца.

В Доклад с вх. № СОА17-ВК66/8096/21.11.2017 г. изменението на НОАМТЦУПСО е определено като въвеждане на „такса за административна услуга в Приложение 12 от НИД НОАМТЦУПСО“, като текста на т.19б от въпросното приложение гласи: За временна забрана за влизане на ППС в отделни улици или /участъци от тях при строително монтажни работи и други действия от частен характер - 0,20 лв./час на 1 кв.м.

Съдът възприема становището на жалбоподателите, че от една страна, такава услуга не е предвидена в закон, както и не съществува възможност с подзаконов нормативен акт съответният общински съвет да въвежда нови местни такси. /вж. решение по адм. д, № 111/2007 г.на ВАС/. Следователно, определянето ѝ в подзаконов нормативен акт като „такса за административна услуга“ според цитирания доклад, противоречи на нормативен акт от по-висока степен - нарушение по чл. 76 ал.3 АПК във вр. с чл. 8 ЗНА, а въвеждането ѝ като цена вместо такса в Приложение 12 към Глава III „Цени на услуги, неуредени със закон“ от НОАМТЦУПСО е опит да се заобиколи императивната норма на чл. 6 ал.2 ЗМДТ.

Размерът на местните такси се определя съгласно чл.7 ал.1 във вр. с чл. 8 ал.1 ЗМДТ, докато цените на услугите, непредвидени със закон, са пазарни и цитираните законови текстове от ЗМДТ са неприложими. Неяснотата дали с допълването на Наредбата е въведена такса за административна услуга или цена на услуга, неопределена със закон, препятства съдебния контрол, предвид разпоредбата на чл. 7 ал. 1 ЗМДТ.

Освен това жалбоподателите са прави в твърдението си, че в чл. 6 ал.1 ЗМДТ изчерпателно са изброени видовете услуги, за които общините събират местни такси, между които по б.б таксата е за услугата „ползване на пазари, тържища, панаири, тротоари, площади и улични платна“. Услугата „за ползване на тротоари, площади, улични платна и други терени за строителни обекти“, предвидена в чл.30 ал.1 т.2 НОАМТЦУПСО е законово определена в чл. 157 ал.7 ЗУТ, като ползването на обществените площи се доказва с инвестиционния проект, част План за организация и безопасност на движението“ и/или част „План за организация и изпълнение на строителството“-чл.128 и чл. 135 ал.2 от Наредба № 4/2001 г. за обхвата и съдържанието на инвестиционните проекти. Цените за тази услуга са определени в лв./кв.м. в Приложение 4 т.4, според зоната на територията на СО. Необходимите обществени площи се включват в т.н. „строителна площадка“, която подлежи на ограждане с временна ограда по указание на общинската администрация-чл.157 ал.7 пр.2 ЗУТ. В зависимост от заетата обществена площ, при това ограждане може да бъде затворена част или цялата улица и да се препятства движението на пътни превозни средства по нея.

С оглед съдържанието по същество на услугата по чл. 30, ал.1 т.2 НОАМТЦУПСО и

начина на определяне цената ѝ в лв./кв.м. услугата и цената по т.19б от Приложение 12 към НОАМТЦУПСО всъщност дублира задължението на физическите и юридически лица, тъй като те следва да заплащат веднъж таксата за административна услуга по чл. 30, ал.1, т.2 от Наредбата, изчислена според заетата за строителство площ, включително и от улицата, и втори път- цената по т.19б от Приложение 12 за забрана влизането на ППС в същата улична площ. При сходност на услугите по чл.30, ал.1, т.2 и услугата по т.19б от Приложение 12 към НОАМТЦУПСО, в нарушение на чл.8, ал.2 ЗМДТ, не са разграничени дейностите, необходими за всяка от тях. /в този смисъл решение по адм. д. № 813/2011 г. на ВАС/.

Предвид изложеното съдът намира, че точка 19б от Приложение № 12 към НОАМТЦУПСО е незаконосъобразно приета и текстът ѝ, както и решение №8 от 25.01.2018г. на СОС по т. 2 следва да бъдат отменени.

С оглед изхода на делото, направеното искане и на основание чл.143, ал.1 от АПК на жалбоподателите следва да се присъдят разноските по делото – в доказвания размер според представения списък по чл. 80 от ГПК, а именно – 9690 /девет хиляди шестстотин и деветдесет/ лева. Направеното възражение за прекомерност на адвокатското възнаграждение е неоснователно, доколкото в него се включва както процесуалното представителство, така и подготовката на жалбата. Вярно е, че съдебното производство е приключило на едно заседание, но оспорванията на подзаконовите нормативни актове като цяло са свързани с много повече извънпроцесуална и аналитична работа, която следва да бъде съответно овъзмездена. Делото е с фактическа и правна сложност като цяло, поради което не следва да се намалява адвокатското възнаграждение.

Водим от горното и на основание чл. 193, ал.1, предл. второ от АПК, VI тричленен състав на Административен съд София-град

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ по жалба на Национална асоциация на строителните предприемачи **т.19б от Приложение №12** към Наредба за определяне и администриране на местни такси и цени на услуги, предоставяни от Столична община /Решение № 894 по Протокол № 93 от 23.11.2006г. на Столичен общински съвет/, **приета в т. 2 от Решение № 8 по Протокол № 46 от 25.01.2018 г.**

ОСЪЖДА Столична община да заплати на Национална асоциация на строителните предприемачи, БУЛСТАТ[ЕИК], с адрес [населено място], [жк], [улица], офис 1 сумата от 9690 /девет хиляди шестстотин и деветдесет/ лева, представляваща направените по делото разноски.

Решението подлежи на обжалване в 14 дневен срок чрез АССГ до ВАС на РБ от съобщаването му.

Решението да се разгласи по реда на чл. 194 от АПК при неподаване на касационна жалба или протест или ако те са отхвърлени.

Председател:

Членове: