

РЕШЕНИЕ

№ 15285

София, 12/16/2014


В ИМЕТО НА НАРОДА

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

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ВАНЯ АНЧЕВА

ЧЛЕНОВЕ: ПАВЛИНА НАЙДЕНОВА

ДАНИЕЛА МАВРОДИЕВА

при секретар
а прокурораАнелия Станкова
Иво Игнатови с участието
изслуша
докладванотоот съдията ПАВЛИНА НАЙДЕНОВА
по адм. дело № 12397/2014. 

Производството е по чл. 208 във връзка с чл. 210, ал.2 от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/.

Образувано е по жалба на Симеон Кирилов Богданов от гр. Айтос срещу решение № 1411 от 24.07.2014 г. по адм.д. № 2287/2013 г. на Административен съд Бургас, с което са отменени чл. 16, чл. 16а, чл. 16б и приложения № 1, 2 и 3 от Наредбата за определяне и администриране на местните такси и цени на услуги на територията на община Айтос, приети с §2, § 3, §4, §5, §6 и §7 от решение № 357/24.07.2013 г. на Общински съвет Айтос. Излагат се касационни основания за неправилност на решението поради нарушение на материалния закон и необоснованост.

Жалбоподателят излага доводи, че съдът неправилно е разбрал значението на думата „ориентировъчни“, в смисълна приблизителни, поради което неправилно е извършил правната квалификация на фактите и на техните правни последици, водещи до противоречие на разпоредбата на чл. 67, ал. 1 ЗМДТ. В мотивите на съда се визира текста на приложение №3, с което са определени ориентировъчни диференцирани норми на натрупване на твърди битови отпадъци в нежилищен имот. В посочения текст на наредбата думата „ориентировъчни“ е използвана в смисъл да ориентира както собствениците на нежилищни имоти при изпълнение на задължението им да декларират необходимите данни съгласно чл.16а ал.2 от Наредбата, така и общинската администрация - при изпълнение на възложените и контролни функции съгласно чл.16а, ал.2. В конкретния случай тези норми са точни и ясни - „Средногодишни норми на натрупване на ТБО в килограми “ в абсолютна

стойност, които са използвани от документа на МОСВ - „Ръководство за определяне броя и вида на необходимите съдове и техника за събиране и транспортиране на отпадъци.

Жалбоподателят сочи, че съдът неправилно е приложил разпоредбите на чл.66 и чл.67, ал.3 и 4 от ЗМДТ като е възприел, че таксата битови отпадъци е едно цяло и за формирането ѝ би следвало да се използва една и съща основа. Излагат се доводи, че такса битови отпадъци е сбор от таксите за съответните услуги, дължими на общината, които следва да се определят по различни, съответстващи критерии за всяка отделна такса. Този подход е използван, съгласно цитираните по-горе законови разпоредби (а не както съдът неправилно е възприел, че се касае за кумулативност на два различни начина за определяне, приложени върху една и съща услуга) Методиката е подробно разписана в Приложение №1 и при прилагане на план-сметката за 2013 година, съгласно методиката са изчислени стойности в абсолютен размер. За необоснован се счита изводът на съда относно неприложимостта на разпоредбата на чл. 16а, ал.2, т.4, поради невъзможността да бъде определено дали генерираното количество отпадъци е по- голямо от заявения брой съдове. Служебното определяне на задължението по посочения текст, е съгласно Приложение № 3 , което съдържа точни и ясни „Средногодишни норми на натрупване на ТБО в килограми " в абсолютна стойност, които са използвани от документа на МОСВ - „Ръководство за определяне броя и вида на необходимите съдове и техника за събиране и транспортиране на отпадъци".

Процесуалният представител на ответната страна излага становище за законосъобразност на оспорения съдебен акт. Представя писмено становище.

Прокурорът дава заключение за неоснователност на жалбата.

Върховният административен съд, Седмо отделение, намира жалбата за процесуално допустима, подадена от лице по чл.210, ал. 2 АПК. Представени са доказателства, че жалбоподателят е собственик на недвижим имот на територията на Община Айтос, поради което оспорените пред съда разпоредби на нормативния акт имат действие спрямо него. Жалбата е подадена в срока по чл. 211, ал. 3 АПК. Не е спорно че жалбоподателят е участвал и в процеса по приемане на проекта за изменение на наредбата.

Разгледана по същество жалбата е неоснователна.

За да отмени оспорените разпоредби, съдът е приел, че мотивите към проекта, касаещи оспорените текстове от наредбата, макар и формално да съдържат всички изискуеми от разпоредбата на чл. 28, ал. 2 ЗНА части не могат да бъдат приети за достатъчни, така, че въз основа на тях да бъде проведено ефективно обсъждане на проекта. Не са изложени мотиви относно очакваните финансови резултати от прилагането на изменението на подзаконовия нормативен акт, както изисква разпоредбата на чл. 28, ал. 2, т. 4 от ЗНА.

В буква "г" от докладната записка е предвидено, че за прилагането на промените в наредбата не са необходими допълнителни финансови средства на общината, който извод е необоснован, тъй като липсва указание относно

възможността за използване на наличния в общината технически потенциал, за приложение на предвиденото с оспорените текстове изменение. За прилагане на предвиденото изменение с оспорените текстове, следва да бъде модифицирано програмното осигуряване на отделите „МДТ” в общинската администрация, така, че да е възможно съвместяването с Национална и локална база данни „Население” и за да бъде извършена синхронизация между програмните продукти, е необходимо влагането на допълнителни средства от Община Айтос.

Оспорените разпоредби са приети при допуснато съществено нарушение на разпоредбата на чл. 11, ал. 3 от ЗНА, съгласно която, нормативните актове се отменят, изменят или допълват с изрична разпоредба на новия, изменящия или допълващия акт. В конкретния случай изменението и допълнението на Наредба № 1/26.02.2003 г. е извършено само с решение №357/24.07.2013 г., а не както изисква законът - с приемане на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 1/26.02.2003 г. за определяне и администриране на местните такси и цени на услуги на територията на община Айтос.

Прието е, че оспорените разпоредби са материално незаконосъобразни, тъй като противоречат на акт от по-висока степен - ЗМДТ, на разпоредбата на чл. 67, ал. 1 ЗМДТ. С приетата от Общински съвет Айтос методика за определяне таксата за битови отпадъци се използват ориентировъчни норми, което е недопустимо. Параграф 1, т. 16 от ДР на ЗМДТ изрично посочва, че основата за определяне размера на таксата за битови отпадъци е обективен показател в стойностно изражение, на базата на който се определя процентът или промилът на пропорционалната такса или натурален показател, въз основа на който таксата се определя на единица.

За жилищните имоти е предвидено определяне на такса въз основа на стойности, определени според количество битови отпадъци плюс промили от данъчната оценка. По този начин е извършено смесване на предвидените със закон критерии за определяне на такса битови отпадъци. От една страна се сочи, че тази такса ще бъде определяна въз основа на количествата битови отпадъци, а от друга страна се прилага коефициент, определен въз основа на данъчната оценка на имотите. Законът, определяйки показателите, въз основа на които може да бъде определен размерът на таксата за битови отпадъци, посочва начина за определяне на основата при условията на алтернативност, а не на кумулативност, както е предвидено в случая.

С оспореното изменение на наредбата не е отчетена практическата невъзможност за използване на програмните продукти на общината и тези на ЕСГРАОН, без привеждане в съответствие на продуктите не само в технически аспект, но и необходимостта от съобразяване с действащата законова регламентация по отношение на националната база данни.

Дори и да е възможно използване на системата на ЕСГРАОН, тя използва термини „постоянен” и „настоящ адрес”, а с приетото изменение на наредбата таксата за битови отпадъци се определя въз основа численост на домакинства. Такава справка в системата на ЕСГРАОН не може да бъде

извършена. С оспорените текстове се предвижда, че задължените лица следва всяка предходна година да декларират числеността на домакинството си, а задължение на служителите на отдел „МДТ“ при Община Айтос е проверка на фактите, заявени с декларацията в системата на ЕСГРАОН - чл. 16а, ал. 1.

Неясно остава как се определя задължение за ТБО за имот, ползван от наематели. От една страна тези лица не са ползватели по смисъла на закона. Същевременно собственикът, който е задължено по закон лице, не би могъл да декларира наемателите като членове на домакинството си.

Неясна е методиката, въз основа на която с приложение № 1 се определя такса за домакинство в абсолютен размер за сметосъбиране, сметоизвозване на битови отпадъци и осигуряване на съдове за смет и за проучване, проектиране, изграждане, поддържане, експлоатация, закриване и мониторинг на депа за битови отпадъци и други инсталации. Приема се задължение на едночленните домакинства да заплащат 50% от таксата, а двучленните - 75% от таксата, определена по посочения в наредбата начин, неясно е какъв процент от таксата ще дължат домакинства, които са с повече от двама члена. В нарушение на закона е определянето на задължение за такса битови отпадъци без възможността за използване на обективен показател в стойностно изражение, който да може да бъде използван за конкретно изчисляване на такса битови отпадъци, за всяко отделно данъчно задължено лице, като се има предвид и обстоятелството, че законът изрично сочи кои лица са задължени да плащат такса битови отпадъци - чл. 64, ал. 1 ЗМДТ.

Налице е неяснота относно методиката и обективни критерии, въз основа на които ще бъде определяна такса битови отпадъци при положение, че задължените по смисъла на наредбата лица, не подадат декларации в определения с наредбата срок или генерират количество отпадъци, по-голямо от декларирания брой съдове. Разпоредбата на чл. 16а, ал. 2, т. 4 от наредбата е неприложима, тъй като е невъзможно да бъде определено дали генерираното количество отпадъци е по-голямо от заявения брой съдове. За служебното определяне на задължението, по посочения текст, с приложение № 3 са определени ориентировъчни диференцирани норми на натрупване на твърди битови отпадъци в нежилищен имот, без да е ясно въз основа на какви конкретни показатели е определена в абсолютна стойност средногодишната норма.

Решението е правилно като правен резултат.

Член 28, ал. 2, т. 3 от ЗНА предвижда, че мотивите, съответно доклада за приемане на проект за нормативен акт съдържа финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба, т.4- очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива. Неоснователно се твърди от жалбоподателя, че финансовите средства необходими за прилагането на наредбата се съдържат в приетата от общинския съвет план сметка по чл. 66 от ЗМДТ, която касае посочените в разпоредбата разходи по т.1,2,3 и 4 като осигуряване на съдове за

съхраняване на битовите отпадъци и др. В случая не се изключват финансови резултати от прилагането на наредбата, независимо, че прилагането на наредбата цели и справедливо разпределение на разходите между всички ползватели на услугата.

В изменението на наредбата не е въведено изискване за съвместяване на програмите на отдел "МДТ" и Национална база данни "Население", но при подадена декларация е следвало да установяват членовете на домакинството. Независимо, че писмото изх.№ 08-00-85/12.04.2013 г. на зам.министъра на МРРБ до кмета на общината в отговор на негово писмо 14.03.2013 г. е получено преди приемането на решението на общинския съвет за изменение на наредбата, то установява практически и правни проблеми за приложение на по-късно приетите изменения на наредбата. В него е посочено, че към този момент е невъзможно съвместяване на програмните продукти на МДТ и ЕСГРАОН и не е допустимо в системата да се извършват проверки, различни от посочените в закона.

Чл. 16, ал.2 от наредбата предвижда, че за жилищните имоти таксата 1. за услугите по сметосъбиране и сметоизвозване и осигуряване на съдове за смет се определят според количеството на битовите отпадъци от домакинство в левове за година, 2. за услугата поддържане на чистотата на териториите за обществено ползване - пропорционално / в промил/ върху данъчната оценка на имота, 3. за депата за битови отпадъци - според количеството на битовите отпадъци от домакинство в левове за година, ал.3 за таксата за нежилищните имоти предвижда за услугите по т. 1 и 3 таксата да се определя според количеството битови отпадъци в левове за година на стандартен съд, а за за услугата поддържане на чистотата на териториите за обществено ползване - пропорционално / в промил/ върху данъчната оценка на имота.

Чл.16а, ал.1 от наредбата предвижда, че за жилищните имоти, които се използват от едночленни или двучленни домакинства, лицата по чл. 15 подават декларация по образец в отдел "МДТ", в срок до 30 ноември на предходната година. Т. 1 и 2 - с декларацията се посочват броя на членовете в домакинството и преди подаване на декларацията в отдел "МДТ" обстоятелствата по т.1 се съгласуват с Община Айтос, която извършва проверка по настоящ адрес в системата ЕСГРАОН. Излагат се доводи от жалбоподателя, че това действие изисква единствено подпис на съответното длъжностно лице върху декларацията, подадена от задълженото лице, след извършване на екранна справка с локална база данни "Население", без връзка между двете електронни системи и без необходими финансови средства за това. Но членовете на домакинството не съвпадат със лицата регистрирали настоящ адрес, каквито са и наемателите.

Съгласно Указания по създаването, съхраняването и поддържането на книгата на собствениците, т. 5 по смисъла на този документ "домакинство" включва съпрузите, лицата живеещи във фактическо съжителство, както и техните деца и роднини, ако живеят при тях. Наемателят ползва жилището на правно основание -договор за наем. Както е посочено в жалбата пред съда адресно

регистрирания на административен адрес може да е наемател, който не е член на домакинство на собственика и на един административен адрес може да живеят няколко домакинства, а задължени лица по ЗМДТ са лицата по чл.11 от закона.

Съгласно чл. 16б, ал.1 размерът на таксата за жилищни имоти се определя в левове за гр. Айтос :сметосъбиране и сметоизвозване и осигуряване на съдове за смет - изчислена стойност в т.1.1 от Приложение 1/29,60 лв./, за почистване на териториите за обществено ползване 0,45 на хиляда от данъчната оценка, за депа за битови отпадъци- изчислена стойност в т.1.2 от Приложение 1/72,75 лв/, за нежилищните имоти - според вида и броя на използваните съдове - изчислена стойност по Приложение 2 за услугите сметосъбиране и сметоизвозване и осигуряване на съдове за смет и за депа за битови отпадъци, а за поддържане на териториите за обществено ползване - 2,4 на хиляда от данъчната оценка.

Жалбоподателят е представил като писмени доказателства - Методика за определяне на морфологичния състав на битовите отпадъци, Указания за прилагане на ТБО, отговаряща на принципите "замърсителят плаща" и "пълно възстановяване на разходите" и Ръководство за определяне броя и вида на необходимите съдове и техника за събиране и транспортиране на отпадъци, издадени от МОСВ, които са част от преписката, както е посочил процесуалния представител на ответната страна, те са неразделна част от проекта свързани с приложението на правото на Европейския съюз, но не представляват анализ по чл. 28, ал.2, т. 5 от ЗНА.

Неоснователни са доводите на жалбоподателя, че нарушението на разпоредбата на чл.11, ал.3 от ЗНА е въпрос на техническа грешка.

Допустимо е таксата за услугата поддържане на територията за обществено ползване да се определя в промили върху данъчната основа, а за другите услуги - според количеството битови отпадъци. Независимо от това е налице нарушение на чл. 67, ал. 1 и 2 от ЗМДТ, които предвиждат, че размерът на таксата се определя в левове според количеството на битовите отпадъци, а 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. В случая таксата не е определена според количеството битови отпадъци за съответния имот, не е определена в левове на ползвател, а за домакинство от три и повече члена. Предвидено е намаляване на таксата съответно на 50% и 75%, ако се подаде декларация, че домакинството е едночленно, съответно двучленно. Законът не предвижда изчисляване на таксата на домакинство. По този начин не е установено действителното количество на битовите отпадъци за жилищен имот.

Целта е била за услугите сметосъбиране, сметоизвозване и поддържане на депа за битови отпадъци таксата да се определя според количеството битови отпадъци, съгласно чл. 67, ал. 1 от ЗМДТ. Определена е годишна такса за домакинство за услугата сметосъбиране, сметоизвозване 29,60 лв., а за

услугата поддържане на депа- 72,75 лв. Не е определено количеството битови отпадъци за отделния жилищен имот. Не е приложена и разпоредбата на чл. 67, ал.2, която предвижда, че 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. В случая таксата не е определена в левове на ползвател, а в левове на домакинство. За услугите сметосъбиране, сметоизвозване и поддържане на депа за битови отпадъци не е приложен нито метода по чл. 67, ал. 1, нито по ал. 2, в какъвто смисъл е налице смесване на методите за отделната услуга. Определената годишна такса в левове за домакинство може да е натурален показател по т.16 от пар.1 от ДР на ЗМДТ, но той е основа за определяне на таксата по чл. 67, ал.2 от ЗМДТ, а случая таксата е определена на основание чл. 67, ал.1 от ЗМДТ. За да се приложи чл. 67, ал.1 от ЗМДТ, следва да се установи количеството битови отпадъци за жилищен имот, в случая е определено количеството битови отпадъци на домакинство, което е неправилно дори под "домакинство" да се е имало предвид жилищен имот.

Съгласно чл. 64 от ЗМДТ таксата се заплаща от лицата по чл.11, а според чл.11 данъчно задължени лица са собствениците на облагаеми с данък недвижими имоти, при учредено вещно право ползвателят, при концесия - концесионерът, за имот - държавна или общинска собственост- лицето, на което имотът е предоставен за управление. Член 15, ал.1 от наредбата също предвижда, че таксата се заплаща от собственика на имота, ползвателя - при учредено право на ползване.

Сочи се от представителя на общинския съвет, че до момента няма постъпила декларация в общината, каквото е изискването по изменението на наредбата. Няма и образец на декларацията, такава не е била приета от Общински съвет Айтос, няма нито едно подадено заявление. За определяне на таксата за жилищните имоти не са подадени декларации за броя на членовете на домакинството, на които евентуално да се извърши проверка по настоящ адрес по системата ЕСГРАОН, както е предвидено в наредбата, а се установява, че не може да се провери броя на членовете на домакинството и служебно установяване не е предвидено в наредбата. Предполага се, че ако не е подадена декларация домакинството е от 3 и повече лица. Относно таксата за нежилищните имоти не са подадени декларации за вида и броя на необходимите съдове с изчислена стойност по приложение 2. В наредбата е предвидено, че когато лицето по чл. 15 не е подало декларация в определения срок или генерираното количество отпадъци е по- голяма от декларирания брой съдове, таксата се определя служебно, съгласно Приложение 3, което определя средногодишни норми на натрупване на битови отпадъци в кг, според видовете обекти. Годишното количество за битовите отпадъци се определя като нормата за натрупване се умножи с числеността на определената единица. Полученото годишно количество битови отпадъци се разделя на честотата за извозване за една година, при което се определя необходимия вид и брой съдове за тяхното събиране. Не е посочено по какъв

начин служебно ще се определя числеността по Приложение 3 - място, учащ, служащ, работник, легло предвидени за различните обекти. И при таксата за нежилищните имоти не е определено количеството битови отпадъци за отделния нежилищен обект, а е приложен натурален показател, който е основа по смисъла на т. 16, пар.1 от ДР на ЗМДТ при определяне на таксата по чл. 67, ал.2, когато не може да се установи количеството битови отпадъци, а в случая таксата е определена по чл. 67, ал.1 от ЗМДТ.

Воден от изложеното, Върховният административен съд, Седмо отделение

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА решение № 1411 от 24.07.2014 г. по адм.д. № 2287/2013 г. на Административен съд Бургас.

Решението не подлежи на обжалване.

Вярно с оригинала,
секретар:

п.н.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:/п/ Ваня Анчева
ЧЛЕНОВЕ:/п/ Павлина Найденова
/п/ Даниела Мавродиева