

Административен съд - Габрово

Административно дело №
93/2017г.

ГР.ГАБРОВО УЛ.РАЙЧО КАРОЛЕВ №
4

Административно отделение
№ на страната в списъка
на лицата за призоваване 2

1.6.2017 г.

ОБЩИНСКИ СЪВЕТ - ДРЯНОВО

Вх. № 1102-6, 05.06 2017 г.

С Ъ О Б Щ Е Н И Е

До ОБЩИНСКИ СЪВЕТ - ДРЯНОВО

като Ответник

Област ГАБРОВО ГР. ДРЯНОВО УЛ.БАЧО КИРО № 19

Приложено, връчваме Ви препис от Решение № 48/1.6.2017г. по
Административно дело № 93/2017г., постановено от Административен съд -
Габрово, Административно отделение .

Решението подлежи на обжалване, както е посочено в него.

С писмена молба можете да заявите желание да ползвате правна помощ,
при необходимост и право за това.

Забележка: Лица, чрез които не може да бъде връчено съобщението,
съгласно чл.46, ал.3 от ГПК ГЕОРГИ ГЕОРГИЕВ - РАЙОНЕН ПРОКУРОР ПРИ РАЙОННА
ПРОКУРАТУРА ДРЯНОВО

/ насрещна страна, лица, заинтересовани от изхода на делото или изрично посочени в писмено изявление на адресата /

Забележка: Вижте указанията на гърба на съобщението.



СЕКРЕТАР : / Р.БУРМОВА /

РЕШЕНИЕ № 48

**Гр. Габрово, 01.06.2017 год.
В ИМЕТО НА НАРОДА**

Административен съд - гр. Габрово в открито съдебно заседание на трети май през две хиляди и седемнадесета година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ИВАН ЦОНКОВ

**ЧЛЕНОВЕ: ЕМИЛИЯ КИРОВА-ТОДОРОВА
ДАНИЕЛА ГИШИНА**

при секретаря Радиана Бурмова и с участието на Ал.Александров – Прокурор в ОП Габрово, като разгледа докладваното от председателя Адм. д. № 93 по описа за 2017 година и за да се произнесе, взе предвид следното:

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

Образувано е по протест на Георги Георгиев - прокурор в Районна прокуратура - Дряново против разпоредбите на чл.24, ал.6 и чл.25, ал.4 от Наредбата за условията и реда за записване, отписване и преместване на деца в общински детски градини на територията на Община Дряново, приета с Решение № 208 от 29.11.2016 година по Протокол № 25 на Общински съвет – Дряново, в сила от 01.12.2016 г., с искане за отмяната им като незаконосъобразни.

В протеста се развиват доводи за незаконосъобразност на атакуваната разпоредба поради противоречието ѝ с конкретни законови текстове от нормативен акт от по-висок ранг, в частност, че оспорените разпоредби са в противоречие с чл.3, ал.2, т.3 и т.4, чл.7, чл.55 и чл.56 от Закона за предучилищното и училищното образование /ЗПУО/, и нарушават застъпените в закона принципи за: равен достъп до качествено образование и приобщаване на всяко дете и на всеки ученик; равнопоставеност и недопускане на дискриминация при провеждане на предучилищното и училищното образование; право на образование; предучилищното образование полага основите за учене през целия живот и се осъществява от детските градини. Допълнително се твърди, че е недопустимо с наредба да се ограничават права на децата, като тези права се поставят в зависимост от изпълнение на финансови задължения на родителите и/или настойниците, както и да се освобождават органите на общината от законово предвидените за тях задължения за събирането на таксите, за което има и специален ред, предвиден в чл.96, чл.81 и чл.92 от Закона за местните данъци и такси /ЗМДТ/.

В съдебно заседание вносителят на протеста Георги Георгиев - прокурор от РП Дряново поддържа същия и излага подробни доводи за незаконосъобразност на оспорените с протеста разпоредби на чл. 24, ал.6 и чл. 25, ал.4 от Наредбата и прави искане съдът да отмени оспорените разпоредби от Наредбата като незаконосъобразни.

В открито съдебно заседание за Окръжна прокуратура - Габрово се явява прокурор Ал.Александров, който изразява становище за основателност на протеста и отмяна на атакуваните текстове от наредбата, по съображенията изложени в същия.

Ответната страна Общински съвет - Дряново се представлява в открито съдебно заседание от надлежно упълномощен процесуален представител – адв. М. Димитров от ГАК, който оспорва подадения протест като неоснователен и моли за оставянето му без уважение.

Подаването на протеста е съобщено по реда на чл. 188 във връзка с чл. 181, ал. 1 и ал. 2 от АПК, като обявление е публикувано в бр. 30 от 10.02.2017 година на "Държавен вестник" /л. 76/, обявено е на таблото на Административен съд - Габрово /л.39/ и интернет страницата на Върховен административен съд /л.44/, като не са постъпвали искания за присъединяване или встъпване по реда на чл. 189, ал. 2 от АПК от други лица.

Съдът намира протеста за допустим, като подаден от надлежна страна и срещу административен акт, подлежащ на съдебен контрол. Наредбата, срещу текстове от която е подаден процесният протест, представлява подзаконов нормативен акт, приет от общински съвет. Съгласно разпоредбата на чл. 187, ал. 1 от АПК подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето. В случая няма данни да е нарушено и уреденото в чл. 187, ал. 2 от АПК правило за еднократност на оспорването на подзаконов нормативен акт.

Административен съд Габрово в настоящия си тричленен състав след съвкупна преценка на събраните по делото доказателства, на доводите и възраженията на страните, и като извърши служебна проверка за законосъобразност по реда чл. 168, ал. 1-3 във връзка с чл. 146 и чл. 196 от АПК, приема за установено следното от фактическа и правна страна:

Предмет на съдебен контрол за законосъобразност са отделни текстове от Наредбата за условията и реда за записване, отписване и преместване на деца в общинските детски градини на територията на Община Дряново, приета с Решение № 208 от 29.11.2016 г. по Протокол № 25 на Общински съвет Дряново.

С АПК и по-конкретно с разпоредбата на чл.186 законодателят е посочил субектите, които имат право да оспорват подзаконови нормативни актове – това са както гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения, така и прокурора, който може да подаде протест срещу акта. Съгласно чл.186, ал.2 от АПК за прокурора е предвидена законова възможност във всеки един случай да подава протест, тъй като по презумпция всеки незаконен нормативен акт нарушава обществения интерес. Съгласно чл.187, ал.1 от АПК подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето, а съгласно чл.185, ал.2 от АПК подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени както изцяло, така и по отношение на отделни техни разпоредби. Предвид изложеното протестът на прокурора от Районна прокуратура Дряново се явява процесуално допустим, а разгледан по същество същият е основателен по следните съображения:

Наредбата за условията и реда за записване, отписване и преместване на деца в общинските детски градини на територията на Община Дряново, приета от Общински съвет Дряново с Решение № 208 от 29.11.2016 г., представлява част от действащото към настоящия момент право, регулиращо обществени отношения на местно ниво. Наредбата е приета по силата на законова делегация, като ЗМСМА предоставя правомощия на общинския съвет да приема правилници, наредби, решения и инструкции по въпроси от местно значение. В случая наредбата определя рамката на правно регулиране на обществените отношения, свързани с реда за записване, отписване и преместване на деца в общинските детски градини на територията на общината. Наредбата, респективно и оспорените с протеста разпоредби на чл.24, ал.6 и чл.25, ал.4 от нея, има характер на подзаконов нормативен акт по смисъла на чл.75, ал.1 от АПК, като отнасяща се за неопределен и неограничен брой адресати и имаща многократно правно действие.

Общинският съвет като орган на местно самоуправление на територията на Община Дряново, решава самостоятелно въпросите от местно значение, които законът е предоставил в неговата компетентност. По силата на чл.76, ал.3 от АПК, вр. с чл.8 от ЗНА и чл.21, ал.2 от ЗМСМА и в изпълнение на предоставените му правомощия, той е овластен да издава нормативни административни актове, уреждащи въпроси от местно значение, сред които и наредби. Предвид изложеното, съдът намира, че разпоредбите на чл.24, ал.6 и чл.25, ал.4 от Наредбата са издадени от компетентен орган – Общински съвет Дряново, като е спазена и изискуемата от закона специална форма.

Съдът не установи да са допуснати съществени нарушения на административно-производствените правила при приемане на наредбата /включително и на протестираните разпоредби от нея/, такива не се твърдят и в протеста на прокурора. Нормите на чл.24, ал.6 и чл.25, ал.4 от Наредбата са приети на датата на приемане на самата наредба – 29.11.2016 г. и не са изменени от приемането им до настоящия момент.

Решение № 208 от 29.11.2016 г. на Общински съвет Дряново, с което е приета процесната наредба и в частност оспорените норми от същата, е прието по писмено предложение на Кмета на община Дряново до общинския съвет, придружено от мотиви обосноваващи приемането на наредбата. Предложението на Кмета на община Дряново, ведно с проекта на наредбата са разгледани на заседания от 22.11.2016 г. на Постоянните комисии към Общински съвет Дряново, съответно „Комисия по образование, култура, младежки дейности, спорт и туризъм“, „Комисия по здравеопазване, социални дейности и жилищно настаняване“ и „Комисия по общинска администрация, обществен ред и сигурност и конфликт на интереси“ и съответно е прието от посочените комисии /л.52-55/. Проектът на Наредбата е публикуван и на интернет сайта на общината на 24.10.2016 г. за запознаване на гражданите и изразяване на становища и предложения. От „комисията по здравеопазване, социални дейности и жилищно настаняване“ при разглеждане предложението на кмета на общината за приемане на наредбата е направено едно предложение като в чл.23 е добавена нова ал.3, изискваща за новопостъпилите деца да се представя изследване с отрицателна реакция на Васерман на единия родител, което впоследствие е прието при приемане на наредбата от Общински съвет Дряново.

На проведеното на 29.11.2016 г. редовно заседание на Общински съвет Дряново са присъствали 12 общински съветника от общо 13 такива, при наличие на изискуемия кворум. Под точка 2 от дневния ред е подложено на гласуване и предложението на кмета на общината за приемането на Наредба за условията и реда за записване, отписване и преместване на деца в общинските детски градини на територията на Община Дряново, което е прието с мнозинство от 10 гласа „за“ и без гласували въздържали се и против, с Решение № 208 по Протокол № 25 от 29.11.2016 г. така предложената Наредба, разпоредби от която са оспорени в настоящото производство е приета и същата е публикувана на сайта на общината в предвидения от закона срок в рубриката „Решения на ОбС Дряново, приети на заседанието на 29.11.2016 г. от 01.12.2016 г.“/л.35/.

Независимо от горното, при преценката за съответствието на оспорените разпоредби с материалния закон, настоящият състав на АС Габрово намира, че същите противоречат както се сочи и в протеста на разпоредби от нормативни актове от по-висока степен, в какъвто смисъл протестът се явява основателен, като съображенията в тази насока са следните:

Разпоредбата на чл.75, ал.2 от АПК предвижда, че нормативните административни актове се издават по прилагане на закон или подзаконов 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. Общинските съвети като органи на местното самоуправление на територията на съответната община решават самостоятелно въпросите от местно значение, които законът е предоставил в тяхната компетентност. Съгласно чл.8 от ЗНА всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение.

Наредбата е приета въз основа на законовата делегация на чл.59, ал.1 от ЗПУО и следва да съответства на разпоредбите на по-високия по степен нормативен акт, по приложението на който е издадена, но както се посочи по горе, именно с аргумент за допуснатото нарушение в тази насока са оспорени и конкретните цитирани по горе текстове на чл. 24, ал.6 и чл.25, ал.4 от Наредбата, които разпоредби съответно са със следната редакция:

Разпоредбата на чл.24, ал.6 от раздел V "Преместване" на наредбата гласи: „Преместване на дете в друга детска градина е възможно само след заплащане на дължимите такси за ползване на детска градина по чл.22 от Наредбата за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на община Дряново“.

Втората оспорена разпоредба от наредбата, тази на чл.25, ал.4 от раздел VI „Отписване“ гласи, че децата се отписват от детската градина, "При нередовно заплащане на таксата в определения срок“.

Очевидно е, че с тези две разпоредби се цели събиране на задълженията към общината. В случая с друга местна наредба е предвидено родители/настойници да заплащат такси за ползването на детски градини /чл.2, ал.1, т.3 и чл.22 - 24 от Наредбата за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на община Дряново/. Съществуването на такава такса като вид социална услуга е законово предвидено по основание в чл.81 от ЗМДТ, като съобразно чл.92 от същия закон, тя се начислява и събира от длъжностните лица в съответните заведения и се внася в общинския бюджет, което дословно преповтаря и разпоредбата на чл.24 от Наредбата за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на община Дряново. Следователно при посещение на дете в детска градина се дължи такса за ползването ѝ и тя е законово регламентирана по размер в чл.86 от ЗМДТ.

Безспорно таксата е дължима, но при липса на доброволно плащане, приложим е специален ред по силата на препращащата норма на чл.96 от ЗМДТ за принудително събиране на публични общински вземания, каквито по смисъла на чл.162, ал.2, т.3 от ДОПК са общинските такси, установени по основание със закон, т.е. чрез участие на публичен изпълнител, който е орган на принудителното изпълнение и осъществява действията по обезпечаване и принудително изпълнение на публичните вземания по реда на същия кодекс. Поради това извън правомощията на общинския съвет е да поставя записването, отписването и преместването на деца в общинските детски градини в зависимост от наличието или липсата на задължения за такси за ползването им. Когато заплащането на задължения за ползване услуги се въвежда като условие за ползване на други услуги или упражняване на други граждански права, това е скрит способ за принуда на длъжника, който заобикаля предвидения от закона ред.

В специалния закон ЗПУО, имащ отношение към предоставянето на процесната услуга, няма регламентирано изискване предоставянето ѝ да става само на деца, чиито родители или настойници нямат неплатени задължения към общината от такси за ползване на детска градина или заплащащи тези такси нередовно в определения срок. С регламентацията в оспорените два текста от Наредбата, се въвежда допълнително изискване към родителите, което има характер на ограничително условие и като непредвидено в закона му противоречи.

Поставянето на ползването на услугата в зависимост от други обстоятелства, като липса на задължения към общината от такси за ползване на детска градина, както и предвиждането на възможност детето да бъде отписано при нередовното плащане на таксите в определения срок, въвежда санкция за твърдяно неправомерно поведение по друго правоотношение, а такова ограничение законът не допуска. Доколкото съществува законово установена процедура за събиране на публичните общински вземания, то предвиденото в чл.24, ал.6 и чл.25, ал.4 от Наредбата представлява нетърпим от правовия ред опит да се постигне събираемост на публичните общински вземания чрез неразрешени от закона способи, каквото е лишаването от право на ползване на предоставяната от общината услуга, и това е основание оспорените норми да бъдат отменени изцяло като незаконосъобразни.

Освен горното, както вече се посочи, в чл.24 от Наредбата за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на община Дряново, се определя реда за начисляването и събирането на дължимите такси, като същата сочи, че "Таксите по този раздел се начисляват и събират от длъжностните лица в съответните заведения и се внасят в общинския бюджет до 25-то число на месеца, следващ месеца за който се дължат", а разпоредбата на чл.24а от същата наредба, която има санкционен характер и въвежда ограничение за предоставяне на услуги, включително и за ползването на детските градини, по отношение на лица имащи просрочени задължения по местни данъци и такси към общината, каквито се въвеждат и с оспорената с протеста разпоредба на чл.24, ал.6 от Наредбата за условията и реда за записване, отписване и преместване на деца в общинските детски градини на територията на община Дряново, тоест дефакто преповтаря съдържанието на разпоредбата на чл.24а, цитирана по горе, от Наредбата за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на община Дряново.

С оглед изложеното оспорените разпоредби на Наредбата са незаконосъобразни, тъй като регламентират различни обществени отношения от визираните в чл.59, ал.1 от ЗПУО, които са нормативно уредени от друг нормативен акт от същата степен – Наредбата за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на община Дряново. Затова оспорените с протеста разпоредби са приети и в нарушение на чл.10, ал.1 от Закона за нормативните актове /ЗНА/, съгласно който обществени отношения от една и съща област се уреждат с един, а не с няколко нормативни актове от същата степен, както и в нарушение на чл.10, ал.2 от ЗНА, съгласно който обществени отношения, които спадат към област, за която има издаден нормативен акт, се уреждат с неговото допълнение или изменение, а не с отделен акт от същата степен. Нормите на чл.10, ал.1 и ал.2 от ЗНА са императивни. Спазването на въведените с тях изисквания е гаранция срещу възможността едни и същи обществени отношения да бъдат нормативно регулирани по различен начин, каквато е последицата от приемането на протестираните текстове от Наредбата за условията и реда за записване, отписване и преместване на деца в общинските детски градини на територията на община Дряново.

На следващо място, целите на предучилищното образование, осъществявано от детските градини, са законово предвидени /чл.55 от ЗПУО/ – да положи основите за учене през целия живот, като осигурява физическото, познавателното, езиковото, духовно-нравственото, социалното, емоционалното и творческото развитие на децата. Детската градина е институция в системата на предучилищното и училищното образование, в която се отглеждат, възпитават, социализират и обучават деца от тригодишна възраст до постъпването им в I клас в съответствие с държавния образователен стандарт за предучилищното образование /чл.24 от ЗПУО/. Предучилищното образование е организирано в учебни години /чл.63 от ЗПУО/, то е със съдържание, определено с държавен образователен стандарт, и създава условия за придобиване на съвкупност от компетентности – знания, умения и отношения, необходими за успешното преминаване на детето към училищното образование /чл.69 от ЗПУО/, т.е. посещаването на детска градина е не само ползвана услуга от социален характер, то е етап от предучилищното образование, което следва да е гарантирано от държавата и по аргумент от чл.53, ал.1 от Конституцията на Република България, тъй като представлява основно и неотменимо гражданско право. В тази връзка незаконосъобразно е препятстването на достъпа до образование по единствения аргумент за незаплащането на таксата за ползване на детска градина.

Нещо повече – единственото ограничение в ЗПУО при преместването на деца в други детски градини е наличието на свободни места /чл.58/. По смисъла на чл.76, ал.3 от АПК издаваните от общинските съвети нормативни актове имат вторичен и производен характер спрямо законите, като са с по-висока степен на конкретизация и ограничено териториално значение, но не могат да установяват изисквания /тежести/, каквито законът не предвижда. В случая с подзаконова разпоредба е въведено ограничение за определен кръг лица да ползват предоставяни от общината услуги, каквото не се предвижда нито в ЗПУО, нито в друг закон, касаещ съответната материя. Процедирайки по този начин, с така приетата наредба и в частност с оспорените разпоредби от същата от Общински съвет Дряново, се създава нова /първична/ правна уредба, неуредена в по-висок по степен нормативен акт, каквито права общинският съвет не притежава. По този начин Общински съвет Дряново е излязъл извън предоставеното му с чл.59, ал.1 от ЗПУО правомощие да уреди единствено условията и реда, т.е. процедурата, по която ще се извършва записването, отписването и преместването в общинските детски градини. Недопустимо с Наредбата е въведено допълнително изискване към родителите или настойниците при преместване и отписване на децата да нямат задължения от такси за ползване на детска градина, както и при нередовно заплащане на таксата в определения срок да се пристъпва към отписване на детето от детската градина и това изискване /ограничение/ няма своята законова опора в ЗПУО.

От друга страна всяка разпоредба, която е свързана с ограничаване на права, има и санкционен характер, поради което може да бъде въведена само със закон, но не и за първи път с подзаконов нормативен акт, т.е. в случая изключенията от принципа за равен достъп до качествено образование и приобщаване на всяко дете е следвало да бъдат предвидени в ЗПУО, по чието приложение е издадена местната наредба. Такива изключения не са предвидени в закона, следователно не могат да бъдат регламентирани за първи път в подзаконов нормативен акт по прилагането му. По тази причина оспорените текстове от наредбата са приети в противоречие с разпоредбата на чл.15, ал.1 от ЗНА, съобразно която „Нормативният акт трябва да съответствува на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен“.

По изложените съображения съдът намира протеста за основателен досежно оспорените разпоредби на чл.24, ал.6 и чл.25, ал.4 от Наредбата, тъй като в същите записването на дете посещавало друга детска градина и преместването на дете от една в друга градина, са предвидени под условие за липса на финансови задължения към предходната общинска детска градина, а нередовното заплащане на таксата в определения срок е предвидено като основание за отписване на детето от детската градина, тъй като такива основания и ограничения, както вече се посочи, не са поставени със ЗПУО. Изцяло в този смисъл по отношение и на двете оспорени разпоредби от Наредбата е и трайната съдебна практика на административните съдилища в Република България.

С оглед гореизложеното, настоящият тричленен състав на Административен съд Габрово намира, че разпоредбите на чл.24, ал.6 и чл.25, ал.4 от Наредбата за условията и реда за записване, отписване и преместване на деца в общинските детски градини на територията на Община Дряново противоречат на материалноправни норми от по-висок ранг, съдържащи се в ЗМДТ и ЗПУО, нарушават императивни разпоредби на ЗНА и КРБ и не съответстват на целта на закона /тъй като въвеждат скрит принудителен способ за събиране на публични задължения при наличието на специалния ред на ДОПК, и противоречат на въведените в ЗПУО принципи и цели за равен достъп до образование и приобщаване на всяко дете, за придобиване на умения и отношения, необходими за успешното преминаване на детето към училищното образование/, поради което следва на основание чл.193 от АПК същите да се отменят като незаконосъобразни.

Предвид изхода на спора и на основание чл.143, ал.1 във връзка с чл.196 от АПК, ответникът по оспорването дължи заплащане на направените от Районна прокуратура Дряново разноски по делото в размер на 20 лева, своевременно поискани и доказани, представляващи заплатена такса за обнародване на оспорването в „Държавен вестник“.

Водим от горното и на основание чл.193, ал.1 от АПК, Административен съд Габрово

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по протест на Прокурор от Районна прокуратура Дряново разпоредбите на чл.24, ал.6 и чл. 25, ал.4 от Наредбата за условията и реда за записване, отписване и преместване на деца в общинските детски градини на територията на Община Дряново, приета с Решение № 208 от 29.11.2016 г. по Протокол № 25 на Общински съвет Дряново.

ОСЪЖДА Общински съвет Дряново да заплати на Районна прокуратура Дряново направените в производството разноски в размер на 20 лева.

Решението подлежи на обжалване пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

Решението да се обнародва по начина, по който е бил обнародван актът, съгласно чл.194 от АПК, при неподаване на касационни жалба или протест или ако те са отхвърлени.

Препис от решението да се изпрати на страните по делото.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/ не се чете

ЧЛЕНОВЕ: 1. /п/ не се чете
2. /п/ не се чете