Р Е Ш Е Н И Е

Решение № 36 30.07.2012 г. гр. Разград

В ИМЕТО НА НАРОДА

Разградският административен съд, в публичното заседание на тринадесети юли две хиляди и дванадесета година , в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ИВА КОВАЛАКОВА-СТОЕВА
ЧЛЕНОВЕ: МАРИН МАРИНОВ
ДИАН ВАСИЛЕВ

при секретаря Ралица Вълчева с участието на прокурора Антония Донева, като разгледа докладваното от съдията Марин Маринов административно дело № 81 по описа за 2012, за да се произнесе, взе предвид следното:

/ п /

Производството по делото е по реда на чл. 185-195 от АПК. Образувано е по протест на районен прокурор от Районна прокуратура гр. Исперих, срещу чл. 24, ал. 1 т. 3 от Наредба № 11 за определяне и администриране на местни такси и цени на услуги на територията на Община Исперих /наричана по-надолу за краткост Наредба № 11/, приета с Решение № 51 по протокол № 11 от 18.04.2012 год. на Общински съвет Исперих. В протеста се сочи, че оспорената разпоредба противоречи на чл. 20, ал. 2 от Закона за народната просвета (ЗНП), на чл. 30, ал. 2 от Правилника за приложение на ЗНП (ППЗНП), а така също и на приложение № 5 към т. 4 и приложение № 6 към т. 13 от Решение на МС № 805 от 04.11.2011 год. за изменение на Решение № 265 на МС от 2011 год. за разделение на дейностите, финансирани чрез общинските бюджети, на местни и делегирани от държавата дейности и за определяне на стандарти за финансиране на делегираните от държавата дейности през 2012 год.

Оспорването е съобщено по реда на чл. 181 ал. 1 и 2 във вр. с чл. 188 от АПК. В срока по чл. 189, ал. 2 от АПК към оспорването са присъединени Зорица Атанасова Ранкова – Кръстева, Николина Димитрова Ненова и Елеонора Костадинова Николова със съдебен адрес гр. Разград, ул. „Марица" № 1, офис 15 - адвокатска кантора Марин Кинов. Присъединените към оспорването лица чрез процесуалния си представител – адв. Марин Кинов, поддържат изложените в протеста основания за незаконосъобразност на оспорената разпоредба на нормативния акт и сочат, че при приемането и е допуснато нарушение на чл. 26-28 от Закона за нормативните актове /ЗНА/.

Ответникът по жалбата - Общински съвет Исперих, в писмения си отговор излага доводи, че жалбата неоснователна. Твърди, че приетият нормативен текст съответства на материалноправните норми и е приет по предвидения в нормативните актове ред.

Прокурорът от окръжна прокуратура Разград дава становище, че жалбата е основателна и обжалваната разпоредба следва да бъде отменена.

Съдът, като обсъди становищата на страните, доказателствата по делото поотделно и в тяхната съвкупност, и като направи проверка по реда на чл.168 във вр. с чл. 196 от АПК, приема за установено следното:

На 03.02.2012 год. на официалния сайт на Общински съвет Исперих е публикуван проект за изменение и допълнение на Раздел III „Такси за детски ясли, детски градини, домове за социални грижи, лагери и други общински социални услуги" от Наредба № 11 /л.28-30/. На 02.04.2012 год. кметът на Община Исперих е внесъл в Общински Съвет Исперих докладна записка за изменение и допълнение на Наредба № 11, в едно с проект за решение, касаещи чл. 24 от наредбата /л.61-63/. На 21.03.2012 год. в Общински съвет Исперих е депозирано писмо, подписано от група родители, които изразяват несъгласие с проекта за изменение на Наредба № 11 в частта, касаеща таксите за ползване на детски градини на територията на Община Исперих /л.57-60/. На проведени на 11 и 12 04.2012 год. заседания, съответните постоянни комисии на Общински съвет Исперих са приели становище докладната записка да бъде внесена за разглеждане на заседание на общинския съвет /л.41/. На 18.04.2012 год. е проведено заседание на Общински съвет Исперих, на което са присъствали 29 общински съветници. В т.1 от приетия дневен ред е поставена за разглеждане докладната записка на кмета на Община Исперих за промяна на Наредба № 11. След проведени дебати, с 20 гласа „ЗА", 9 гласа „ПРОТИВ" и нула гласа „ВЪЗДЪРЖАЛ СЕ" е прието решение № 51 за изменение на чл. 24, ал. 1 от Наредба № 11. С решението към чл. 21, ал. 1 се създава нова т. 3. Съгласно новоприетата разпоредба за ползване на детски ясли и детски градини родителите или настойниците дължат месечни такси както следва: за децата на 5 и 6 г. в групите за предучилищна подготовка в детска градина, за предоставяне на допълнителни услуги, които не са включени в единните разходни стандарти за първо дете в гр. Исперих 14% от МРЗ, а в другите населени места 12 % от МРЗ; за второ дете, ползващо същото или друго детско заведение в гр. Исперих 12 % от МРЗ, а в друго населено място 10 % от МРЗ; за трето и всяко следващо дете, ползващо същото или друго детско заведение, не се дължи такса. За децата, чиито родители са регистрирани като трайно безработни в Дирекция „Бюро по труда" и не получават парично обезщетение за този период, се заплаща процент от месечните помощи за деца както следва: за първо дете в гр. Исперих 70 %, а в друго населено място 60 %; за второ дете, посещаващо същото или друго детско заведение в гр. Исперих 50 %, а в друго населено място 40 % ; за трето и всяко следващо дете, ползващо същото или друго детско заведение, не се дължи такса

/ п /

При така установеното от фактическа страна съдът прави следните правни изводи:

С оглед обстоятелствената част на жалбата, съдът намира, че с нея се оспорва изцяло новоприетата разпоредбата на чл. 24, ал. 1, т. 3 от Наредба № 11 на Общински съвет – Исперих.

Наредбата, която е предмет на оспорване, по законовото определение на чл.75 ал. 1 от АПК, чл. 7, ал. 2 и чл. 8 от ЗНА, и чл. 21, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/, следва да се преценява като подзаконов нормативен административен акт. Съобразно разпоредбата на чл. 185 ал. 1 от АПК той подлежи на оспорване пред съда, а според разпоредбата на чл. 187 ал. 1 от АПК неговото оспорване е безсрочно.

Съгласно чл.186 ал.1 от АПК право да оспорват подзаконов нормативен акт имат гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи и законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него, или за които той поражда задължения, а според втората алинея прокурорът може да подаде протест срещу акта. Текстът свързва правото на оспорване с личен, пряк, правомерен интерес на оспорващия, породен от засягането или възможността да бъдат засегнати негови права, свободи или законни интереси или от пораждането на задължения за оспорващия. В настоящия случай срещу акта е подаден протест от прокурор от Районна прокуратура Исперих. Наред с това за присъединилите се към оспорването е налице личен, пряк и правомерен интерес от оспорване. Те са родители на деца на 5 и 6 години, подлежащи на задължителна подготовка за училище в подготвителна група. Децата посещават детски градини.

По изложените съображения протеста и жалбите за процесуално допустими.

/ п /

Наредбата е издадена от компетентен орган, съобразно разпоредбата на чл. 76 ал. 3 от АПК във вр. с чл. 9 от ЗМДТ и чл. 21 ал. 2 от ЗМСМА, а именно- Общински съвет Исперих.

Разградският административен съд намира, че при приемане на оспорената разпоредба на Наредба № 11 са допуснати съществени нарушения на административно-производствените правила. Безспорно е, че оспорената разпоредба е част от подзаконов нормативен акт, поради което при приемането и са задължителни разпоредбите на Закона за нормативните актове, доколкото в друг специален закон не са предвидени специални правила. Нормата на чл. 80 от АПК изрично препраща към ЗНА. Съгласно разпоредбата на чл. 11 от Наредба № 11 на Общински съвет Исперих, промените в размера на местните такси и цени на услуги се извършва по реда на тяхното приемане. Съгласно разпоредбата на чл. 28, ал. 1 от ЗНА Проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган, а според втората алинея мотивите, съответно докладът съдържат причините, които налагат приемането; целите, които се поставят; финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива и анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. В случая в докладната записка, с която се внася проекта за изменение на Наредба № 11, не се съдържат мотиви, чието съдържание да съответства на нормата на чл. 28, ал. 2 от ЗНА. Като основание за промяна на Наредба № 11 са цитирани правни норми от ЗНП, Правилника за прилагане на ЗНП и Решение на МС № 805 от 04.11.2011 год. Липсата на финансова обосновка за приемане на оспорената норма лишава съда от възможност да провери дали е спазена разпоредбата на чл. 7, ал. 1 от ЗМДТ, съгласно която местните такси се определят въз основа на необходимите материално-технически и административни разходи по предоставяне на услугата. Представените с допълнението към писмения отговор на ответника справки едно и две / л.100 и 101/ не променят това обстоятелство. Недопустимо е едва в съдебно заседание да се излагат мотиви, обосноваващи приемането на нормативен акт. По силата на чл. 28, ал. 3 от ЗНА е следвало Общински съвет Исперих въобще да не разглежда проекта за изменение на Наредба № 11, тъй като към него не са приложени мотиви,

съответно доклад, съгласно изискванията по ал. 2, както и финансова обосновка по чл. 7, ал. 1 от ЗМДТ.

На следващо място трябва да се посочи, че съгласно разпоредбата на чл. 27, ал. 5 от ЗМСМА решенията на общинския съвет, с които се определя размерът на местните такси, се вземат с поименно гласуване, което се отразява в протокола. От представения от ответника препис от протокола от заседанието на Общински съвет Исперих /л.31-40/ е видно, че след прекратяване на дебатите по докладната записка председателят на съвета е предложил който е съгласен с проекта на решението да гласува и е отразен резултатът от гласуването. Никъде в протокола не е отбелязано, че гласуването е извършено поименно, с отбелязване на името на общинския съветник и как е гласувал. След като чл. 27, ал. 5 от ЗМСМА предвижда удостоверяването на поименното гласуване да става с отбелязване в протокола, и след като такова отбелязване в процесния протокол липсва, то твърдението на ответника, че решението е прието с поименно гласуване, е недоказано. Ето защо съдът счита, че при приемане на оспорената норма от Наредба № 11 е допуснато нарушение на чл. 27, ал. 5 от ЗМСМА, което е съществено процесуално нарушение.

/ п /

СВЕРИЛ:

Приетата нова разпоредба на чл. 24, ал. 1 т. 3 от Наредба № 11 на Общински съвет –Исперих е в противоречие и на материалния закон.

Разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от ЗНП предвижда родителите на деца, които ползват детски градини, да заплащат такси, определени от общинските съвети, в съответствие със ЗМДТ. Съгласно чл. 20, ал. 1 от ЗНП предучилищната подготовка на децата две години преди постъпването им в първи клас е задължителна и се осъществява, съгласно втората алинея, в подготвителни групи в детските градини или подготвителни групи в училищата, като родителите и настойниците не заплащат такса за обучението. В чл. 30, ал. 1 от ППЗНП е посочено, че за отглеждане, възпитание и обучение на децата в детските градини по чл. 27, ал. 1, т. 1 родителите или настойниците заплащат такси, съгласно ЗМДТ. В чл. 81, ал. 1 във вр. с чл. 6, ал. 1, б. „в" от ЗМДТ е предвидено, че за ползване на детски ясли и детски градини се събират от родителите или настойниците месечни такси. Следователно ползването на детска градина се изразява в отглеждане, възпитание и обучение на децата като единен процес, което се осигурява от детското заведение срещу задължението на родителите на децата да заплатят месечна такса, която се определя по реда на ЗМДТ. Според разпоредбата на чл. 30, ал. 5 от ППЗНП, освен услугата по ал. 1, в детските градини могат да се предоставят допълнителни педагогически и други услуги. Предоставянето на тези допълнителни услуги обаче може да става само по желание на родителите, срещу заплащане на разходите по тях, които са извън таксата за ползване на детска градина, съгласно чл. 19, ал. 3 от ЗНП, според който освен таксата по ал. 2 родителите или настойниците заплащат и за дейности извън държавните образователни изисквания.

От изложеното по-горе следва, че разходите за предоставяне на допълнителни услуги от детските градини не са и не могат да бъдат нито самостоятелна такса за ползване на детска градина, нито елемент от такава такса. В оспорената правна норма е посочено, че определената в нея такса за децата на 5 и 6 години в групите за предучилищна подготовка в детските градини е за предоставяне на допълнителни услуги, които не са включени в единните разходни стандарти. Като е приел с оспорената разпоредба такса,

която не е предвидена в посочените по-горе норми от ЗНП, ЗМДТ, ППЗНП, Общинският съвет Исперих е нарушил материалния закон. Освен това в оспорената разпоредба не е посочено за какви допълнителни услуги е определена тази такса, поради което съдът е лишен от възможност да провери дали тези услуги са допълнителни или не. Съдът също така не може да направи проверка и дали те не влизат в единните разходни стандарти за издръжката на децата от подготвителните групи по чл. 20 от ЗНП, като делегирана от държавата дейност по функция „Образование", регламентирани в Приложение № 1 и Приложение № 5 от Решение на МС № 265 от 29.11.2011 год., поправено с Решение на МС № 805 от 04.11.2011 год. / публикувани са на сайта на Министерството на финансите в рубриката „ Финанси на общините" подрубрика „Финансова децентрализация"/.

На следващо място следва да се посочи, че издръжката на децата от подготвителните групи по чл. 20, ал. 1 от ЗНП е делегирана от държавата дейност, финансира чрез бюджетите на общините. С разпоредбата на чл. 20, ал. 1 от ЗНП е въведено задължителна предучилищна подготовка на децата, преди постъпването им в първи клас, която се осъществява в подготвителни групи в детските градини или подготвителни групи в училищата. В Община Исперих тази подготовка се осъществява само в ЦДГ и в ОДЗ, видно от справка № 1/л.100/. По този начин посещаването на детска градина от тези деца става задължително и техните родители не могат да избират дали да изпратят детето си на детска градина или не, ако не могат да заплащат таксата за ползване на детска градина. Ползването на детска градина за родителите на децата от подготвителните групи вече не се явява ползване на услуга по желание, а е задължение. Затова държавата като е направила ползването на детска градина от децата, посочени в чл. 20, ал. 1 от ЗНП задължително, е осигурила и средства за издръжката им като делегирана от държавата дейност, финансирана през общинските бюджети. От б. „А" , т. 3 на Приложение № 1 към т. 1 от Решение на МС № 265 от 29.11.2011 год. за разделение на дейностите, финансирани чрез общинските бюджети, на местни и делегирани от държавата дейности и за определяне на стандарти за финансиране на делегираните от държавата дейности през 2012 год., поправено с Решение на МС № 805 от 04.11.2011 год., е видно, че освен средства за заплати, други възнаграждения на персонала, осигурителни вноски от работодатели и средства по чл. 4 и чл. 25 от Закона за здравословни и безопасни условия на труд, изрично се включват средства за издръжка на децата от подготвителните групи, съгласно чл. 20 от ЗНП, като делегирана от държавата дейност по функция „Образование". В раздел „А" I от Приложение № 5 към т. 4 от същото решение е определен единен разходен стандарт за финансиране на делегирана от държавата дейност чрез общинските бюджети за 2012 година за дете от подготвителна целодневна група в детска градина и обединено детско заведение в годишен размер на 1652 лв., а за дете от полудневна група в детска градина, обединено детско заведение или училище- в годишен размер на 870 лв., а в раздел „А" XI и добавка за подпомагане храненето на децата от подготвителните групи и учениците от I-IV клас от 65 лв.

Предвид горното съдът приема, че родителите на децата от подготвителните групи по чл. 20.ал. 1 от ЗНП не следва да заплащат такса за ползване на детски градини, в които се осъществява задължително въведената

от държавата предучилищна подготовка, защото за тях това ползване не е ползване на услуга по желание, за което дължат такса, а е задължение.

По изложените съображения разпоредбата на чл. 24, ал. 1 т. 3 от Наредба № 11 за определяне и администриране на местни такси и цени на услуги на територията на Община Исперих следва да бъде отменена.

С оглед изхода на делото искането на присъединените жалбоподатели за присъждане на деловодни разноски, което е своевременно направено, се явява основателно. Доказаният размер е 200 лв. изплатено адвокатско възнаграждение, съгласно договор за правна защита /л.102/

/ п /

Мотивиран така и на основание чл. 193 ал. 1 от АПК, съдът

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ чл. 24, ал. 1, т. 3 от Наредба № 11 за определяне и администриране на местни такси и цени на услуги на територията на Община Исперих, приета с Решение № 51 по протокол № 11 от 18.04.2012 год. на Общински съвет Исперих.

Осъжда Общински съвет – Исперих да заплати на Зорица Атанасова Ранкова – Кръстева с ЕГН 8108065351, Николина Димитрова Ненова с ЕГН 8203231073 и Елеонора Костадинова Николова с ЕГН 8610085090 – трите от гр. Исперих, общо сумата от 200 лв. деловодни разноски.

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

Решението след влизането му в сила да се обяви по реда, по който е обявена Наредба № 11 за определяне и администриране на местни такси и цени на услуги на територията на Община Исперих

/ п /

ПРЕДСЕДАТЕЛ:.....

/ п /

ЧЛЕНОВЕ: 1...

/ п /

2. .....

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - РАЗГРАД
Решението е влязло в сила ... 11.02.2013г.
Секретар: ..... / п /

/ п /