

РЕШЕНИЕ

№ 2624

София, 25.02.2021

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Първо отделение, в съдебно заседание на деветнадесети януари две хиляди и двадесет и първа година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: С.А.

ЧЛЕНОВЕ: М.П.

М.Р.

при секретар Б.П.
на прокурора С.П.

и с участието
изслуша
докладваното

от председателя С.А.
по адм. дело № 10648/2020.

Производството по делото е по реда на чл. 208 и сл. от АПК.

Образувано е по касационна жалба на Общински съвет - Пловдив, представляван от председателя Дчрез процесуалния представител адв. Д. Исрещу решение № 924/05.06.2020 г., постановено по адм. дело № 194/2020 г. по описа на Административен съд - гр. Пловдив в частта, в която по протест на прокурор при Окръжна прокуратура - гр. Пловдив е отменена разпоредбата на чл. 32, ал. 4 от Наредба за определянето размера на местните данъци на територията на Община Пловдив (НОРМДТОП), приета с решение № 10 взето с протокол № 2/31.01.2008 г. на Общински съвет - Пловдив. Със същото решение е осъдена Община Пловдив да заплати в полза на Окръжна прокуратура - гр. Пловдив 20 лв. разноски за обнародване на оспорването в Държавен вестник. От изложението в касационната жалба може да се направи извод, че се релевират отменителни основания по чл. 209, т. 3 АПК - нарушения на материалния закон и необоснованост. Според касационния жалбоподател съдът е направил незаконосъобразни изводи при преценката на приложимото материално право, като в тази връзка счита, че атакуваната разпоредба попада в хипотезата на чл. 44, ал. 4 от Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ). Излага доводи, че при тълкуване на нормата съобразно целта на

тълкувания акт, както и при изследване на систематичното ѝ място, взаимовръзката с останалите норми, уреждащи съответните обществени отношения и при съобразяване с останалите правила за тълкуване, съдът неправилно е приложил само и единствено граматическото тълкуване и е достигнал до грешен извод за смисъла и съдържанието на посочената разпоредба. Твърди, че не е проведено надлежно изследване на връзката между процесната разпоредба и други разпоредби от нормативни актове и по – конкретно - Наредба № I-45 от 24.03.2000 г. за регистриране, отчет, спиране от движение и пускане в движение, временно отнемане, прекратяване и възстановяване на регистрацията на моторните превозни средства и ремаркета, теглени от тях, и реда за предоставяне на данни за регистрираните пътни превозни средства (Загл. изм. и доп. - ДВ, бр. 105 от 2002 г., изм., бр. 67 от 2012 г., бр. 20 от 2018 г.) на министъра на вътрешните работи, уреждаща регистрацията на моторни превозни средства (МПС). Макар и писменият израз на чл. 44, ал. 4 ЗМДТ да не е изрично преповторен в текста на чл. 32, ал. 4 НОРМДТОП, според касатора хипотезата на подзаконовата норма съответства на хипотезата от по – висшия нормативен акт. Счита, че при съществуването на празноти, то същите следва да се запълнят чрез прякото прилагане на ЗМДТ, като това обстоятелство не означава противоречие между двете норми, нито влече незаконосъобразност на текста от НОРМДТОП. Иска се отмяна на обжалваното решение, в частта, с която се отменя чл. 32, ал. 4 от НОРМДТОП. Претендира се присъждане на направените по делото разноски.

Общински съвет - гр. Пловдив, чрез процесуалния си представител адв. Д. Ие подал и частна жалба срещу определение № 1057/06.07.2020 г. постановено по адм. дело № 194/2020 г. по описа на Административен съд - гр. Пловдив, с което искането на страната за изменение на решение № 924/05.06.2020 г. в частта за разноските е отхвърлено като неоснователно. Претендира се отмяна на оспореното определение и присъждането на разноски.

Ответникът по касационната и частната жалба - прокурор при Окръжна прокуратура - гр. Пловдив не е взел становище.

Представителят на Върховна административна прокуратура като участник в касационното производство дава заключение за неоснователност на касационната жалба и на частната жалба. Поддържа частична основателност на касационния протест на Окръжна прокуратура - гр. Пловдив.

Върховният административен съд, Първо отделение счита, че касационната жалба и частната жалба са подадени в срок и от надлежна страна и затова са процесуално допустими, а разгледани по същество касационната жалба е неоснователна, а частната жалба е основателна, поради следните съображения:

Производството пред първоинстанционния съд е образувано по протест, подаден от прокурор при Окръжна прокуратура - гр. Пловдив против чл. 32, ал. 4, чл. 37, ал. 2, изр. последно, чл. 52, ал. 1, т. 2 и чл. 64, ал. 2 от НОРМДТОП. Съдът е приел, че процедурата по приемане на НОРМДТОП е спазена.

По съществуващото на спора:

По отношение твърдяната в протеста незаконосъобразност на чл. 32, ал. 4 от Наредбата, решаващият състав е приел, че същата не е съобразена с актуалната редакция на чл. 44, ал. 4 ЗМДТ и пряко ѝ противоречи. Според съда текста на чл. 32, ал. 4 от Наредбата предвижда обект на облагане да са само моторни превозни средства, внесени в страната като нови, което от своя страна стеснява кръга на обектите, освободени от облагане и се създава привидност, че останалите предвидени в законовата норма обекти подлежат на облагане. Въз основа на изложеното съдът е приел, че посочената разпоредба от Наредбата е незаконосъобразна и противоречи на нормативен акт от по-висок ранг – ЗМДТ и е постановил нейната отмяна.

Обжалваното решение е правилно постановено като краен резултат.

Необосновано се поддържа от представителя на ВАП в настоящото производство частична основателност на подаден от Окръжна прокуратура – гр. Пловдив протест. По делото не е подаван протест от Окръжна прокуратура – гр. Пловдив досежно отхвърлената с оспореното решение част.

По касационната жалба:

На първо място следва да се отбележи, че първоинстанционният съд в своето решение не е обсъдил цялостно проведената процедура по приемане на общинската наредба, която е протестирана в посочените по-горе разпоредби от прокурор при Окръжна прокуратура - гр. Пловдив. Видно от приложените материали по делото се установява, че посочената наредба е приета при допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила. Към административната преписка е представено предложение от кмета на Община Пловдив с изх. № 07009031/18.01.2008 г. (л. 42 от т. I от делото), в което като мотив за

проекта са посочени промени в Конституцията на Република България и изменение и допълнение на ЗМДТ. Към предложението, видно от съдържанието му, е приложен проектът на Наредбата, Приложение № 1 към чл. 16 от Наредбата и помощен материал – обяснение към предложението. По делото е приложено решение № 10 взето с протокол № 2/31.01.2008 г. на Общински съвет – Пловдив, с което НОРМДТОП е приета. Като втора точка от същото решение се сочи, че контролът по изпълнението на НОРМДТОП се възлага на кмета на Община Пловдив. Видно от доказателствата по делото, на 05.02.2008 г. решението на Общинския съвет, ведно с НОРМДТОП са публикувани на интернет страницата на общината.

Съгласно чл. 7, ал. 2 ЗНА, наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен. С разпоредбата на чл. 8 ЗНА е предвидено, че 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. В нормата на чл. 28, ал. 1 ЗНА, в приложимата към момента на приемане на оспорената наредба редакция, е предвидено, че проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него и предварителната оценка на въздействието по чл. 20, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган, а в ал. 2 от същата разпоредба е описано съдържанието на мотивите, съответно на доклада. Видно от представените по делото доказателства такива мотиви към проекта на Наредбата липсват. Изложеното в предложението на кмета на Общината и приложения помощен материал с посочени в него граници, в които може да се определят конкретните размери на местните данъци, нямат обхвата и не отговарят на всички изисквания относно съдържанието, изискуемо за мотивите и доклада към проектите на подзаконови нормативни актове. С оглед изложеното се налага изводът, че е допуснато нарушение на чл. 28, ал. 1 ЗНА, тъй като Общински съвет - Пловдив е разгледал проекта на подзаконовия нормативния акт, без към него да се съдържат мотиви относно причините, които налагат приемането на акта, целите, които се поставят, причините, налагащи приемането му, и очакваните резултати от прилагането, както и анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Касае се за разпоредба, която определя процедура по приемане на подзаконов нормативен акт и установеното нарушение при провеждането ѝ опорочава акта и той само

на това основание следва да бъде отменен.

На следващо място се констатира и допуснати съществени нарушения на процедурните правила при издаване на подзаконовия нормативен акт, в нарушение на чл. 26, ал. 2 ЗНА в приложимата редакция /ДВ, бр. 46 от 2007 г./. Систематическото място на чл. 26, ал. 2 ЗНА е в глава трета на закона „Изработване на проекти на нормативни актове“, като в ал. 1 са регламентирани принципите при изработването им, които са: обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност. Именно в изпълнение на тези принципи в ал. 2 на същата разпоредба законодателят е предвидил задължение за компетентния орган преди внасянето на проект на нормативен акт да го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. Касае се за императивна норма, при неизпълнението, на която следва да се приеме, че е налице съществено нарушение на административнопроизводствените правила поради неспазване на законово предвидената процедура по издаване на нормативен акт. По делото липсват писмени доказателства, които да удостоверят, че проектът за Наредбата, заедно с мотивите и доклада, е публикуван на интернет страницата на Община Пловдив. С разпореждане № 752/31.01.2020 г. решаващият състав на първоинстанционния съд е указал изрично на административния орган, че носи доказателствената тежест да установи фактическите основания, както и изпълнението на всички законови изисквания при издаването на акта, в това число и тези по чл. 26 и чл. 28 от ЗНА. Относимите писмени доказателства не са представени. Приложената по делото разпечатка от интернет страницата на Община Пловдив (л. 77 и сл.) доказва, че решение № 10, ведно с приетата от Общински съвет – Пловдив НОРМДТОП са публикувани на 05.02.2008 г., но не и обстоятелството, че проектът на Наредбата, заедно с мотивите и доклада, са публикувани на интернет страницата на Общината преди внасянето му за приемане от компетентния орган. Нормата на чл. 26, ал. 2 ЗНА категорично регламентира, че проектът за подзаконов нормативен акт се публикува на интернет страницата на съответната институция, за което обстоятелство следва да се представят надлежни доказателства. Неспазване на предвидената законова процедура е съществено нарушение на административнопроизводствените правила. В същото време следва да

се посочи, че и дори само неизпълнението на чл. 28, ал. 1 ЗНА е достатъчно за отмяната на подзаконовия нормативен акт поради неспазване на изискването за мотивиране на проекта за Наредбата, както и липсата на оценката, която е следвало да се извърши съобразно регламентираното в тази разпоредба.

По отношение на оспорената пред настоящата инстанция част, решението е правилно като краен резултат по следните мотиви:

Както се каза по – горе, неспазването на чл. 28 ЗНА, чл. 77 от АПК и чл. 26, ал. 2 от ЗНА представляват нарушения на императивни правни норми, съдържащи се в нормативен акт с по-висока степен според правилото на чл. 142, ал. 1 от АПК и чл. 15, ал. 1 от ЗНА, като нарушенията са съществени и само на това основание оспорената разпоредба на чл. 32, ал. 4 от НОРМДТОП следва да се отмени.

По отношение съответствието на чл. 32, ал. 4 от НОРМДТОП с разпоредбите на ЗМДТ, достигнатите от първоинстанционния съд изводи се споделят и от настоящия състав. Към момента на приемане на НОРМДТОП на 31.01.2008 г. съдържанието на чл. 32, ал. 4 напълно съответства на редакцията на чл. 44, ал. 3 ЗМДТ, изм. и доп. - ДВ, бр. 106 от 2004 г., съгласно която алинея 1 /“Обект на облагане с данък са имуществата, придобити по дарение, както и недвижимите имоти, ограничените вещни права върху тях и моторните превозни средства, придобити по възмезден начин“/ не се прилага за моторни превозни средства, внесени в страната като нови. С изменение и допълнение на чл. 44, ал. 4 (предишна ал. 3) ЗМДТ - ДВ, бр. 95 от 2009 г., в сила от 1.01.2010 г., законодателят е изключил като обект на облагане с данък, моторните превозни средства, придобити по възмезден начин, които не са регистрирани за движение в страната. Действащата към момента на постановяване на процесното решение редакция на чл. 44, ал. 4 (изм., ДВ, бр. 102 от 2019 г., в сила от 01.01.2020 г.) от ЗМДТ, гласи – „Алинея 1 не се прилага за моторни превозни средства, придобити преди първоначалната им регистрация за движение в страната“. От всичко изложено се налага изводът, че разпоредбата чл. 32, ал. 4 от НОРМДТОП не е приведена в съответствие с измененията на ЗМДТ, включително и с влязлата в сила и действаща от 01.01.2020 г. редакция на нормата на ал. 4 на чл. 44 от ЗМДТ. Недължимостта на данъка по смисъла на чл. 44 , ал. 4 ЗМДТ е обвързана с първоначалната регистрация на МПС, а не с обстоятелството дали същото е внесено в страната като ново. Създаденото в чл. 32, ал. 4 от НОРМДТОП правило за данъчно

облекчение по отношение на МПС, внесени в страната като нови, противоречи на въведеното с чл. 44, ал. 4 от ЗМДТ данъчно облекчение, както преди изменението от 01.01.2020 година, така и на текста на чл. 44, ал. 4 от ЗМДТ в сила от 01.01.2020 г., което от своя страна противоречи на чл. 60, ал. 2 от КРБ, съгласно който данъчни облекчения и утежнения могат да се установяват само със закон.

Неоснователно е възражението на касатора досежно приложението и тълкуването на разпоредбите на нормативните актове от страна на решаващия състав. Съгласно § 1, т. 22 от ДР на ЗМДТ (отм.) „Моторни превозни средства, внесени като нови“ по смисъла на чл. 44, ал. 3 от закона са моторните превозни средства, за които едновременно са налице следните условия: а) изтекли са не повече от 6 месеца от датата на първата им регистрация (включително в чужбина); б) изминали са не повече от 6000 км.“. Тази разпоредба е отменена с ДВ, бр. 105 от 2008 г., в сила от 01.01.2009 г., и съответно, тази легална дефиниция не се прилага. Позоваването в касационната жалба на Наредба № I-45 от 24.03.2000 г. за регистриране, отчет, спиране от движение и пускане в движение, временно отнемане, прекратяване и възстановяване на регистрацията на моторните превозни средства и ремаркета, теглени от тях, и реда за предоставяне на данни за регистрираните пътни превозни средства (Загл. изм. и доп. - ДВ, бр. 105 от 2002 г., изм., бр. 67 от 2012 г., бр. 20 от 2018 г.) на министъра на вътрешните работи, уреждаща регистрацията на МПС и по – конкретно на § 2, т. 2 от Допълнителните разпоредби е необосновано. Съгласно § 2, т. 2 от ДР на Наредба № I-45 от 24.03.2000 г. по смисъла на тази наредба „Ново превозно средство“ е превозно средство, което не е било регистрирано. Даденото в Наредбата правно определение за ново превозно средство, видно дори и от самия текст, важи за подзаконовия нормативен акт, в който е дадено. Законодателят не е дал легална дефиниция за „ново превозно средство“ в ЗМДТ и не е препратил изрично към легалната дефиниция за „ново превозно средство“ по смисъла на Наредба № I-45 от 24.03.2000 г. за целите на ЗМДТ.

Предвид горепосоченото, правилно решаващият първоинстанционен съд е разтълкувал волята на законодателя и като е отменил протестираната разпоредба на чл. 32, ал. 4 от НОРМДТОП като незаконосъобразна, е постановил правилно решение, което на основание чл. 221, ал. 2, предл.1 АПК следва да бъде оставено в сила.

По частната жалба.

С определение № 1057/06.07.2020 г. първоинстанционният съд по реда на чл. 248 ГПК е отхвърлил искането на Общински съвет – Пловдив за изменение на решение № 924/05.06.2020 г., постановено по адм. дело № 194/2020 г. по описа на Административен съд - гр. Пловдив, в частта за разноските. За да постанови този резултат съдът е приел, че в искането за изменение не се сочат нови обстоятелства, които да променят направените по отношение на разноските изводи, изложени в постановеното решение. На следващо място сочи, че представеният втори договор за правна помощ за сумата от 200 лв. в производството по реда на чл. 248 ГПК не следва да се обсъжда. В допълнение съставът счита, че по делото липсват доказателства Общински съвет – Пловдив в качеството му на орган на местно самоуправление, съответно страна по делото, да е направил разноски за процесуално представителство и в тази връзка неоснователно претендира присъждането им.

Определението е неправилно постановено.

Видно от мотивите на решение № 924/05.06.2020 г., постановено по адм. дело № 194/2020 г. по описа на Административен съд - гр. Пловдив, към които препраща първоинстанционният съд, на Общински съвет – Пловдив не следва да се присъждат разноски, тъй като: 1. Представеният договор е сключен с Общински съвет – Пловдив, а в представеното платежно нареждане като задължено лице е вписана Община Пловдив; 2. Посочена е сума в размер на 700 лв. за 2 бр. договори от 26.02.2020 г., за които не е посочено с кого са сключени и за какво се отнасят, като в същото време се претендират разноски в размер на 500 лв., при което сумата не може да се обвърже несъмнено към евентуално платеното; 3. Представеното платежно нареждане не означава само по себе си и не е достатъчно доказателство, че претендираната като разноски сума е платена, а в тежест на страната е да докаже извършеното плащане.

С решението, чието изменение е искано, административният съд е отменил като незаконосъобразна разпоредбата на чл. 32, ал. 4 от НОРМДТОП, оставил е без разглеждане протеста на прокурора при Окръжна прокуратура – гр. Пловдив, в частта по отношение на чл. 37, ал. 2, изр. последно от НОРМДТОП и е отхвърлил протеста в останалата му част относно твърдяната незаконосъобразност на разпоредбите на чл. 52, ал. 1, т. 2 и чл. 64, ал. 2 от НОРМДТОП. В случая, за част от решение, в която е отхвърлено оспорването и е оставен без разглеждане протестът, поради неподдържането му от страна на прокуратурата, е налице хипотезата на чл. 143, ал. 4 АПК, съгласно който, когато съдът отхвърли оспорването или оспорваният оттегли жалбата, подателят на жалбата заплаща всички направени по делото разноски, включително минималното възнаграждение за един адвокат, определено съгласно наредбата по чл. 36, ал. 2 от Закона за адвокатурата, ако другата страна е ползвала такъв.

Неоснователни са мотивите на първоинстанционния съд досежно извършените от страна на Община Пловдив разноски, а не от Общински съвет – Пловдив. Съгласно чл. 18 от ЗМСМА общинският съвет е орган на местното самоуправление, не е юридическо лице и няма самостоятелен бюджет. Според чл. 14 от ЗМСМА общината е юридическо лице, което има самостоятелен бюджет, а съгласно чл. 11, ал. 3 от Закона за публичните финанси (ЗПФ) кметът на общината е първостепенен разпоредител с бюджета на общината. От изложеното следва, че Общинския съвет няма самостоятелен бюджет и не е първостепенен разпоредител с бюджета на общината. По силата на чл. 153, ал. 1 АПК, органът, издал акт, който подлежи на съдебен контрол, придобива процесуална правоспособност без значение дали този орган има или няма качеството на юридическо лице. В разглеждания случай, Общински съвет – Пловдив, като органът издал протестираните от страна на прокуратурата разпоредби на НОРМДТОП, е конституиран като страна в съдебното производство. В случая тъй като Общинският съвет няма самостоятелен бюджет, различен от този на общината, то основателно сочи и частният жалбоподател, че сторените разноски и паричните задължения на Общинския съвет се покриват от името и за сметка на Общината.

С оглед горното, разноски за първоинстанционното производство следва да бъдат присъдени на Община – Пловдив, юридическото лице в структурата, на което е органът, издал оспорения акт.

Неоснователни са доводите на съда относно липсата на данни, установяващи по безспорен начин изплащането на адвокатско възнаграждение в размер на 500 лв. за процесуално представителство по адм. дело № 194/2020 г. по описа на Административен съд – Пловдив. Процесуалният представител на Общински съвет - Пловдив с представено писмено становище преди провеждането на първото по делото заседание е претендирал присъждането на разноски, като е приложил пълномощно, договор за правна помощ от 26.02.2020 г., списък на разноските и платежно нареждане. Видно от съдържанието на платежното нареждане от Община Пловдив, в качеството ѝ на задължено лице, са изплатени 700

лв. на Д. Илиева по сметка, посочена в договора за правна помощ, като е посочено основание за плащане – 2 бр. договори от 26.02.2020 г. Изложените в частната жалба твърдения, ведно с представените пълномощно за процесуално представителство и договор за правна помощ, също от 26.02.2020 г., са релевантни за разрешаването на спора досежно разноските, противно на приетото от първоинстанционния съд. Обстоятелството, че изплатената сума от 700 лв. е възнаграждение по сключени два договора за правна помощ от 26.02.2020 г. с Община Пловдив, единият от които е за осъществяване на правна защита по адм. дело № 194/2020 г. по описа на Административен съд – Пловдив, се установява по категоричен начин.

Предвид гореизложеното настоящият съдебен състав счита, че определението като неправилно следва да бъде отменено и вместо него да се постанови изменение на решението в частта за разноските, като се присъдят разноски в полза на Община Пловдив за първата инстанция, съразмерно на отхвърлената и на оставената без разглеждане част в размер 375 лв., представляващи заплатено адвокатско възнаграждение.

С оглед изхода на делото, на касатора не следва да се присъдят направените разноски за настоящата инстанция.

Водим от горното и в същия смисъл Върховният административен съд, Първо отделение

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА решение № 924/05.06.2020 г., постановено по адм. дело № 194/2020 г. по описа на Административен съд - гр. Пловдив.

ОТМЕНЯ определение № 1057/06.07.2020 г. постановено по адм. дело № 194/2020 г. по описа на Административен съд - гр. Пловдив и вместо него ПОСТАНОВЯВА:

ИЗМЕНЯ решение № 924/05.06.2020 г., постановено по адм. дело № 194/2020 г. по описа на Административен съд - гр. Пловдив в частта за разноските като:

ОСЪЖДА Окръжна прокуратура - гр. Пловдив да заплати на Община Пловдив разноски за първата инстанция в размер на 375 лв.

Решението е окончателно.