

РЕШЕНИЕ

№ 191

гр. Велико Търново, 10.08.2020 година

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд гр. ВЕЛИКО ТЪРНОВО, в открито заседание на десети юли през две хиляди и двадесета година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: МАРИЯ ДАНАИЛОВА
ЧЛЕНОВЕ: ИВЕЛИНА ЯНЕВА
РОСЕН БУЮКЛИЕВ

при участието на секретаря С.Ф.и прокурора Светлана Иванова, като разгледа докладваното от съдия Буюклиев адм. дело №221 по описа на Административния съд за 2020 година и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 191, ал. 2 от Административно-процесуалния кодекс (АПК).

Делото е образувано по протест на прокурор при Великотърновската окръжна прокуратура срещу разпоредбата на чл.52, ал.1, т.4 от Наредбата за определяне размера на местните данъци на територията на Община Лясковец /Наредбата за лаконичност/, приета с решение №42 по протокол №5 от заседание на Общински съвет – Лясковец, проведено на 31.01.2008 г., изменяна и допълвана, само в частта и относно израза „т.12 и 13“.

Прокурорът счита, че нормата на чл.52, ал.1, т.4 от процесната Наредба урежда данъчни облекчения, които могат да се ползват от данъчнозадължените лица, подлежащи на облагане с патентен данък и тяхната поредност. Според прокурора в т.4 от тази разпоредба е предвидено, че лицата, които използват работно място за обучение на чираци по смисъла на Закона за занаятите и извършват патентна дейност от посочените в т.10, 12 и 13 на Приложение №4 към Глава втора, Раздел VI от ЗМДТ, заплащат 50 процента от определения данък за съответното работно място. Прокурорът аргументира в това отношение, че посочените отношения имат своята първична правна регламентация в разпоредбата на чл.61м, ал.1 от ЗМДТ, като в т.4, предложение първо от разпоредбата е записано, че посоченото данъчно предимство се отнася за дейности по т.10 от Приложение №4 към Глава втора, Раздел VI от ЗМДТ. При това прокурорът поддържа, че нормата е изрична, изчерпателна и императивна, като добавяйки в процесната Наредба т.12 и 13 от това приложение №4 на ЗМДТ, ответникът е дописал закона. Позовавайки се на овластяващата норма на чл.1, ал.2 от ЗМДТ прокурорът сочи, че разпоредбите на подзаконовия нормативен акт следва да кореспондират със закона, детайлизирайки предвидените законови положения при прилагането им по място, като това следва от чл.76, ал.3 от АПК. Всъщност дадените от чл.8 от ЗНА и чл.21, ал.2 от ЗМСМА нормотворчески правомощия на органите на местното самоуправление касаят единствено въпроси от местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи, какъвто не е процесният случай. При тези съображения протестиращият прокурор иска отмяната на посочената част от разпоредбата на наредбата.

Ответникът по протеста – Общински съвет – гр.Лясковец, не взема становище протеста, прокурорът от ВТОП дава заключение за основателността му.

Във връзка с изискванията на АПК, раздел III, гл.X, съдът е съобщил оспорването по реда на чл.181, ал.1 и 2 във вр.с чл.188 от АПК чрез обявление в ДВ бр. 48/26.05.2020 г., чрез поставяне на копие от него на определеното място в Административен съд-Велико Търново, като същото е публикувано и на интернет страницата на ВАС.

Великотърновският административен съд в настоящият си състав, като съобрази събраните доказателства, доводите на страните и след проверка на обжалвания административен акт в оспорваните му части, приема за установено следното от фактическа страна:

1/ С предложение, вх.№ на ОбС - Лясковец №20/21.2008 г. от кмета на Общината, е предложено приемането на Наредба за определяне размера на местните данъци през 2008 г. на територията на тази община. Към него – видно от представената от ответника преписка – е приложени самия проект на този нормативен акт.

2/ Видно от представения протокол от 24.01.2008 г. на постоянната комисия „Бюджет и финанси“,

тази комисия е изразила становище наредбата да се обсъди на заседание.

3/ Както се установява от представения протокол №5 от проведеното заседание на ответния общински съвет на 31.01.2008 г., посоченото предложение е било разгледано като трета точка от дневния ред, като е проведена оживена дискусия по различни предложения за изменение на предложените нормативни разпоредби. Всяко от тези предложения е било подложено на поименно гласуване. Някои от предложенията са приети, други не са. В крайна сметка проектът в едно с приетите две изменения е гласуван отново поименно /стр.32 от протокола/, като с девет гласа „за“, 4 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“ така редактираната Наредба е приета с решение №42 по цитирания протокол. Впрочем видно от приложеният екземпляр на така приетата Наредба, редакцията на чл.52, ал.1, т.4 от нея е и понастоящем действащата редакция на нормата от този нормативен акт.

4/ От преписката се установява и, че нормативният акт е разгласен чрез публикуването му на електронната страница на Община Лясковец, като е разгласено по същият начин и решението на общинския съвет, с което наредбата е приета.

5/ На 16.12.2008 година кметът на Община Лясковец внася предложение в едно с проект за Наредба за изменение и допълнение на процесната Наредба. Впрочем проекта за изменение не касае спорната разпоредба на чл.52 от нормативния акт. Предложението е разгледано от постоянната комисия при ОБС – Лясковец по бюджет и финанси, като е взето решение проекта да се разгледа на заседание на общинския съвет. От протокол №18 за проведеното от Общинския съвет заседание на 22.12.2008 г. се установява, че проекта за изменение и допълнение е обсъден, като с 9 гласа „за“, четири гласа „против“ и три гласа „въздържал се“ изменението е прието след поименно гласуване.

6/ На 21.12.2009 година кметът на Община Лясковец внася предложение в едно с проект за Наредба за изменение и допълнение на процесната Наредба. Видно от предложението и в този случай не се засяга съдържанието на протестираната от прокурора разпоредба. Предложението отново е разгледано от постоянната комисия при ОБС – Лясковец по бюджет и финанси на 21.12.2009 г., като е взето решение проекта да се разгледа на заседание на общинския съвет. От протокол №35 за проведеното от Общинския съвет заседание на 22.12.2009 г. се установява, че проекта за изменение и допълнение е обсъден, като с 16 гласа „за“, е прието след поименно гласуване, чрез приемането на решение №406 от същата дата.

7/ На 21.12.2010 година кметът на Община Лясковец внася предложение за решение, с което се изменя и допълва за пореден път процесната Наредба. И в този случай не е предложено изменение на протестираната от прокурора разпоредба, като едно от предложените изменение касае разпоредбата на чл.52, ал.1, т.2 от нормативния акт. И това предложение е разгледано на 23.12.2010 г. от съответната постоянна комисия при съвета, като е решено да влезе в заседание. От протокол №53 за проведеното от Общинския съвет заседание на 28.12.2010 г. се установява, че проекта за изменение и допълнение на Наредбата е обсъден, като е прието с 14 гласа „за“ и 1 глас „против“ решение №562 от същата дата, с която изменението и допълнението е одобрено.

8/ На 17.01.2011 година кметът на Община Лясковец внася предложение за решение, с което да бъде изменена и допълнена процесната Наредба. И в този случай не е предложено изменение на протестираната разпоредба. Съответно, на заседание на постоянната комисия „Бюджет и финанси“, проведено на 20.01.2011 г. е решено изменението да влезе за обсъждане в заседанието на съвета. От протокол №54 за проведеното от Общинския съвет заседание на 27.01.2011 г. се установява, че проекта за изменение и допълнение на Наредбата е обсъден, като предложението за изменение и допълнение е прието с 15 гласа „за“ и 1 глас „против“ и един глас „въздържал се“ чрез решение №577 от същата дата.

9/ На 17.12.2012 година кметът на Община Лясковец внася поредното предложение за решение, с което да бъде изменена и допълнена процесната Наредба. Както в изброените дотук случаи, не е предложено изменение на протестираната разпоредба. Видно от преписката е, че на 26.11.2012 година в електронната страница на общината е публикуван проекта за изменение и допълнение на наредбата, като е посочено, че на заинтересованите лица се дава 14 дневен срок, считан от тази дата за предложения и становища по проекта, които могат да се депозират в центъра за информация и услуги на граждани. Приложени са и мотиви към проекта за изменение и допълнение. Съответно, на заседание на постоянната комисия „Бюджет и финанси“, проведено на 19.12.2012 г. предложението е прието от тази комисия. От протокол №20 за проведеното от Общинския съвет заседание на 27.12.2012 г. се установява, че проекта за изменение и допълнение на Наредбата е обсъден, като предложението за изменение и допълнение е прието с 9 гласа „за“ и 7 глас „против“ чрез взето решение №236 от същата дата.

10/ На 12.12.2013 година кметът на Община Лясковец внася поредното предложение за решение, с което да бъде изменена и допълнена процесната Наредба. Както в изброените дотук случаи, не е предложено изменение на протестираната разпоредба. От преписката е видно, че на

06.12.2013 година в електронната страница на общината е публикуван проекта за изменение и допълнение на наредбата, като е посочено, че на заинтересованите лица се дава 14 дневен срок, считан от тази дата за предложения и становища по проекта, които могат да се депозират в центъра за информация и услуги на граждани. Приложени са и лаконични мотиви, обосноваващи изменението. Съответно, на заседание на постоянната комисия „Бюджет и финанси“, проведено на 18.12.2013 г. предложението е прието от тази комисия. От протокол №35 за проведеното от Общинския съвет заседание на 20.12.2013 г. се установява, че проекта за изменение и допълнение на Наредбата е обсъден, като след отхвърляне на направено изменение в залата, първоначалното предложение за изменение и допълнение е прието с 9 гласа „за“, 6 глас „против“ и един глас „въздържал се“ чрез решение №387 от същата дата.

11/ На 21.08.2014 година кметът на Община Лясковец внася поредното предложение за решение, с което да бъде изменена и допълнена процесната Наредба. Както в изброените дотук случаи, не е предложено изменение на протестираната разпоредба. От представената преписка се установява, че на 12.08.2014 година в електронната страница на общината е публикуван проекта за изменение и допълнение на наредбата, като е посочено, че на заинтересованите лица се дава 14 дневен срок, считан от тази дата за предложения и становища по проекта, които могат да се депозират в центъра за информация и услуги на граждани. Приложени са и лаконични мотиви, обосноваващи изменението. Съответно, на заседание на постоянната комисия „Бюджет и финанси“, проведено на 26.08.2014 г. предложението е прието от тази комисия. От протокол №47 за проведеното от Общинския съвет заседание на 28.08.2014 г. се установява, че проекта за изменение и допълнение на Наредбата е обсъден, като предложението за изменение и допълнение е прието със 17 гласа „за“ чрез решение №502 от същата дата.

12/ На 21.01.2015 година кметът на Община Лясковец внася поредното предложение за решение, с което да бъде изменена и допълнена процесната Наредба. Както в изброените дотук случаи, не е предложено изменение на протестираната разпоредба. Видно от преписката е, че на 14.01.2015 година в електронната страница на общината е публикуван проекта за изменение и допълнение на наредбата, като е посочено, че на заинтересованите лица се дава 14 дневен срок, считан от тази дата за предложения и становища по проекта, които могат да се депозират в центъра за информация и услуги на граждани. Приложени са и мотиви, обосноваващи изменението. На заседание на постоянната комисия „Бюджет и финанси“, проведено на 27.01.2015 г. предложението е прието от тази комисия. Видно от протокол №54 за проведеното от Общинския съвет заседание на 29.01.2015 г. се установява, че проекта за изменение и допълнение на Наредбата е обсъден, като предложението за изменение и допълнение е прието със 16 гласа „за“ и един глас „против“ чрез решение №553 от същата дата.

13/ На 19.09.2016 година кметът на Община Лясковец внася поредното предложение за решение, с което да бъде изменена и допълнена процесната Наредба. В самото предложение са подробно описани аргументите, които обосновават предлаганото изменение и допълнение. Както в изброените дотук случаи, не е предложено изменение на протестираната разпоредба. Видно от преписката е, че на 02.09.2016 година в електронната страница на общината е публикуван проекта за изменение и допълнение на наредбата, като е посочено, че на заинтересованите лица се дава 14 дневен срок, считан от тази дата за предложения и становища по проекта, които могат да се депозират в центъра за информация и услуги на граждани. Приложени са мотиви към предложеното изменение и допълнение. На заседание на постоянната комисия „Бюджет и финанси“, проведено на 27.09.2016 г. предложението е прието от тази комисия. Видно от протокол №19 за проведеното от Общинския съвет заседание на 29.09.2016 г. се установява, че проекта за изменение и допълнение на Наредбата е обсъден, като предложението за изменение и допълнение е прието със 16 гласа „за“ чрез решение №168 от същата дата.

14/ На 20.12.2016 година кметът на Община Лясковец отново внася поредното предложение за решение, с което да бъде изменена и допълнена процесната Наредба. В самото решение са изложени аргументите, обосноваващи налагането на приемането на това изменение и допълнение. И в този случай не е предложено изменение и допълнение на нормативния акт досежно протестираната от прокурора разпоредба. От преписката се установява и, че предложението за изменение и допълнение е публикувано на интернет страницата на общината, като е посочено, че на заинтересованите лица се дава 14 дневен срок, считан от тази дата за предложения и становища по проекта, които могат да се депозират в центъра за информация и услуги на граждани. Приложени са мотиви към предложеното изменение и допълнение. Приложени са и мотивите, които налагат приемането на това предложение за изменение и допълнение. На заседание на постоянната комисия „Бюджет и финанси“, проведено на 27.12.2016 г. предложението е прието от тази комисия. Видно от протокол №24 за проведеното от Общинския съвет заседание на 29.12.2016 г. се установява, че проекта за изменение и допълнение на Наредбата е подробно дискутиран и обсъден, като

предложението за изменение и допълнение е прието с 9 гласа „за“ и осем гласа „против“ чрез решение №202 от същата дата.

15/ На 22.01.2019 година кметът на Община Лясковец внася поредното предложение за изменение и допълнение на процесната Наредба. В него са изтъкнати аргументите за приемането на такова решение. Предложеното изменение и допълнение обаче не касае протестираната от прокурора разпоредба. От преписката се установява и, че предложението за изменение и допълнение е публикувано на интернет страницата на общината на 19.12.2018 година, като е посочено, че на заинтересованите лица се дава 14 дневен срок, считан от тази дата за предложения и становища по проекта, които могат да се депозират в центъра за информация и услуги на граждани. Приложени са мотиви към предложеното изменение и допълнение. Приложени са и мотивите, които налагат приемането на това предложение за изменение и допълнение. На заседание на постоянната комисия „Бюджет и финанси“, проведено на 28.01.2019 г. предложението е прието от тази комисия. Видно от протокол №60 за проведеното от Общинския съвет заседание на 31.01.2019 г. се установява, че проекта за изменение и допълнение на Наредбата е подробно дискутиран и обсъден, като предложението за изменение и допълнение е прието с 10 гласа „за“, 5 гласа „против“ и 2 глас „въздържали се“ чрез решение №497 от същата дата.

16/ Пак от преписката се установява и, че решение №230, взето по протокол №18 от 22.12.2008 година, решение №406, взето по протокол №35 от 22.12.2009 година, решение № 562, взето по протокол №53 от 28.12.2010 година, решение № 577, взето по протокол №54 от 27.01.2011 година, решение № 236, взето по протокол №20 от 27.12.2012 година, решение №387, взето по протокол №35 от 20.12.2013 година, решение №502, взето по протокол №47 от 28.08.2014 година, решение 553, взето по протокол №54 от 29.01.2015 година, решение №168, взето по протокол №19 от 29.09.2016 година, решение №202, взето по протокол №24 от 29.12.2016 година и решение №497, взето по протокол №60 от 31.01.2019 г., водени за проведените на тези дати заседания на ответника, са публикувани на интернет страницата на общината.

В основанието на първото решение на Общинския съвет, с което е приета Наредбата, съдържаща протестираната разпоредба, която и понастоящем не е променена е посочено, че нормативният акт се проема на основание чл. 21, ал. 1, т.23 и ал.2 от ЗМСМА и чл.1, ал.2 от Закона за местните данъци и такси. Във всички решения, с които са променяни разпоредби на процесната Наредба и същата е допълвана с нови разпоредби също е посочено, че те се приемат на основание чл.21, ал.1, т.23 от ЗМСМА и чл.1, ал.2 от ЗМДТ.

При така установената фактическа обстановка, съдът прави следните изводи от правна страна:

Предмет на оспорване в настоящото съдебно производство е конкретна част от разпоредба на подзаконен нормативен акт, какъвто е процесната Наредба. Същата е подзаконен нормативен акт по смисъла на чл. 75, ал. 1 от АПК, тъй като съдържа административноправни норми, които се отнасят за неопределен и неограничен брой адресати и има многократно правно действие.

Протестът е допустим. Съгласно чл. 186, ал. 2 от АПК прокурорът може да подаде протест срещу акта, като по делото липсват данни оспорените разпоредби да са отменени или изменени след подаване на протеста. Съгласно чл. 187, ал. 1 от АПК подзаконните нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето. Протестът е подаден до компетентния да го разгледа съд, съобразно уреденото в чл. 191, ал. 2 от АПК. Посочените обстоятелства обуславят процесуалната допустимост на оспорването.

Разгледан по същество, протестът е и основателен.

С нормата на чл. 168, ал. 1, вр. с чл. 196 от АПК съдът е задължен да обсъди не само основанията, посочени от оспорващия, а въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на оспорения текст от наредбата на всички основания, предвидени по чл. 146 от АПК.

Оспорената от прокурора част от разпоредбата на чл.52, ал.1, т.4 от Наредбата е издадена от компетентен по степен, територия и предмет орган. Впрочем следва посочи изрично, че според чл.192а, изречение първо от АПК компетентността на органа за издаване на нормативен акт се преценява към момента на издаването му.

Като колективен орган на местното самоуправление по смисъла на чл. 18, ал. 1 от ЗМСМА, общинският съвет е овластен да издава нормативни актове, с които урежда, съобразно нормативни актове от по-висока степен, обществени отношения с местно значение. В чл. 21, ал. 1 от ЗМСМА са изброени правомощията му, а съгласно ал. 2 на чл. 21 от ЗМСМА в изпълнение на правомощията си по ал. 1, общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. От друга страна, според разпоредбата на чл.1, ал.2 от ЗМДТ „Общинският съвет определя с наредба размера на данъците по ал. 1 при условията, по реда и в границите, определени с този

закон.“.

Според разпоредбата на чл.52, ал1, т.4 от процесната Наредба, в редакцията и приета с решение №42 от 31.01.2008 г., взето по протокол №42 от същата дата „Данъчно задължените лица, които подлежат на облагане с патентен данък, могат да ползват данъчно облекчение в следваната последователност: лицата, които използват работно място за обучение на чираци по смисъла на Закона за занаятите и извършват патентна дейност от посочените в т.10, 12 и 13 на приложение №4 към Глава втора, раздел VI от ЗМДТ, заплащат 50 на сто от определения патентен данък за съответното работно място; намалението се ползва при условие, че към декларацията по чл.53 е приложено копие от удостоверение за вписване в регистъра на чираците, издадено от съответната регионална занаятчийска камара.“.

Видно е от тази норма, че тя има както материалноправна, така и процесуалноправна част, касаеща процесуална предпоставка за упражняване на право на данъчно облекчение. Материалноправната част от нормата обаче разписва данъчно облекчение за лица, извършващи обучение на чираци и едновременно извършващи патентни дейности по смисъла на т.10, 12 и 13 от приложение №4, към Глава втора, раздел VI от ЗМДТ.

На практика материалноправната част от нормата възпроизвежда разпоредбата на чл.61м, ал.1, т.4 от ЗМДТ в редакцията и, обн. в ДВ, брой110 от 2007 г., която е била приложима към момента на приемането на Наредбата в едно със спорната част от непроменената и понастоящем разпоредба на чл.52, ал.1, т.4 от този подзаконов нормативен акт.

Спазени са изискванията на релевантните редакции на разпоредбите на чл. 27, ал.2 и ал.3 от ЗМСМА, според съдържанието на които текстове заседанията на общинския съвет са законни ако присъстват повече от половината от общия брой на съветниците (при гласуването на първоначалния вариант на процесната Наредба, който съдържа и протестираната разпоредба, която не е предмет на последващо изменение или допълнение за този вариант са гласували 9 съветници от присъствалите 16 съветници).

Няма доказателства обаче да е спазена разпоредбата на чл.26, ал.2 от ЗНА в редакцията на нормата, действала към момента на издаването на решението, с което е приета и първоначалната редакция на Наредбата, част от чието съдържание е и протестираната частично от прокурора разпоредба на чл.52, ал.1, т.4. Освен това липсва публикуван проект на процесната Наредба в 14 дневен срок преди внасянето на предложението от кмета на Община Лясковец до Общинския съвет /което предложение е с дата 21.01.2008 година/, като това е довело и до неспазване на изискването за наличие на мотиви, нарушена е разпоредбата и на чл.28, ал.2 от ЗНА. При това, въпреки липсата на мотиви към проекта за процесната Наредба, ответникът е разгледал предложението на кмета на общината и го е приел, с което не е спазил императивната забрана, предвидена в разпоредбата на чл.28, ал.3 от ЗНА в приложимата към момента на гласуването на нормативния акт редакция на тази норма. Посоченото е израз на съществено нарушени административно-производствени правила, допуснати при приемането на цялата Наредба.

Извън горното съдът счита, че частта от протестираната от прокурора разпоредба на чл.52, ал.1, т.4 от Наредбата противоречи на закона.

С изменението на ЗМДТ, прието със Закона за изменение и допълнение на закона за занаятите, обн. в брой 28 от 05.04.2011 г. от кръга на данъчнозадължените лица, ползващи облекчението по чл.61м, ал.1, т.4 от закона е стеснен чрез премахването на лицата, извършващи патентна дейност по т.12 и 13 от Приложение №4 към ЗМДТ – аргумент от §64 от ПЗР на ЗИД33.

Въпреки това нормативно изменение, материалноправната част на разпоредбата на чл.54, ал.1, т.4 от процесната Наредба е с непроменен и понастоящем редакция. От друга страна според чл.60, ал.2 от КРБ данъчните облекчения се уреждат само със закон, като нормативен акт от друг ранг не може да урежда предпоставките и параметрите на такива облекчения, а в случая става въпрос за данъчно облекчение по чл.61м от ЗМДТ. С Наредбата е установено данъчно облекчение за данъчно задължените лица, които използват работно място за обучение на чираци по 33 и едновременно извършват патентна дейност от посочените в т.12 и 13 от Приложение №4 към ЗМДТ лица, каквото липсва в разпоредбата на чл.61м, ал.1, т.4 от ЗМДТ в редакцията, приложима и към момента на подаването на протеста и към момента на постановяване на настоящото решение. Съдът проверява съответствието на нормативния акт с материалния закон към момента на постановяването на решението по аргумент от чл.192а, изречение второ от АПК.

Тъй като оспорената чрез протеста на прокурора част на разпоредбата на чл.52, ал.1, т.4 от Наредбата не съответства на разпоредбата на чл.61м, ал.1, т.4 от ЗМДТ към настоящият момент, то следва да се констатира незаконосъобразността на тази протестирана част на нормативния акт.

Протестът е основателен и следва да се уважи.

Следва Общински съвет – Лясковец да понесе сторените от прокурора разноски.

Предвид разпоредбата на чл. 194 от АПК, след влизане на решението в сила, същото следва да се обяви по начина, по който е обявена самата Наредба.

Водим от горното и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, Административен съд – Велико Търново:

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ израза „12 и 13“ от разпоредбата на чл.52, ал.1, т.4 от Наредбата за определяне размера на местните данъци на територията на Община Лясковец, приета с решение №42 по протокол №5 от 31.01.2008 г. на Общински съвет – Лясковец.

ОСЪЖДА Общински съвет Лясковец да заплати на Прокуратурата на Република България разноски в размер от 20 лв.

РЕШЕНИЕТО може да се обжалва и протестира пред Върховен административен съд на Република България в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

ПРЕДСЕДАТЕЛ :

ЧЛЕНОВЕ : 1.

2.