

# РЕШЕНИЕ

№  
София,

10443  
28.07.2014

## В ИМЕТО НА НАРОДА

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

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

ИВАН РАДЕНКОВ

**ЧЛЕНОВЕ:**

СОНЯ ЯНКУЛОВА

КАЛИНА АРНАУДОВА

при секретар           Маринела Цветанова  
на прокурора         Нели Христовозова  
от съдията            СОНЯ ЯНКУЛОВА  
по адм. дело № 16859/2013. (1)

и с участието  
изслуша докладваното

Производството е по чл. 208 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по касационна жалба на Общински съвет - Сливен, гр. Сливен, бул. „Цар Освободител“ №1 срещу решение №87 от 23.10.2013 г. на Административен съд, гр. Сливен, постановено по административно дело №151/2013 г.

С обжалваното решение съдът отменил решение №719 на Общинския съвет от 30.05.2013, заседание №26, с което чрез прегласуване на решение №561 от 14.12.2012 г. на общинския съвет е прието изменение на чл. 5, ал. 1 Наредбата за определяне на размера на местните данъци.

Касационният жалбоподател счита обжалваното решение за неправилно, постановено в нарушение на материалния закон, при съществени нарушения на съдопроизводствените правила и необоснованост - отменителни основания по чл. 209, т. 3 АПК. Съдът неправилно тълкувал правната доктрина за приложение на Закона за нормативните актове (ЗНА), Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), като навел собствени основания за отмяна на нормативния акт в противоречие с императивните изисквания за постановяване на решение. Касаторът излага подробно нормативните основания за правомощията на общинския съвет да решава самостоятелно въпроси от местно значение, в т.ч. и досежно

размера на местните данъци. Излага подробно фактите по приемане на решение №719. Сочи, че решението е обсъждано многократно в предишна процедура и е мотивирано със запазване на фискалния мир в общината.

Неправилен счита мотива на съда за нарушение на забраната по чл. 1, ал. 4 от Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ), тъй като с решение №719 не се изменя размера и начина на определяне на данъка в течение на годината, а само се санира приетото от общинския съвет и отменено от Административен съд, гр. Сливен решение №561. Счита, че решението е постановено при неправилно изяснена фактическа обстановка - въпрос на преценка на съответния общински съвет е размера на данъка, която не подлежи на съдебен контрол. Моли съда да отмени обжалваното решение и да постанови друго, с което да уважи жалбата или да върне делото за ново разглеждане от друг състав. Претендира направените по делото разноски. Касаторът се представлява от адв. Димитър Орманов, Адвокатска колегия, гр. Сливен.

Ответникът по касационната жалба - кметът на Община Сливен, счита същата за неоснователна. Обжалваното решение е правилно, обосновано, в съответствие с материалния закон и при постановяването му съдът не е допуснал съществени нарушения на съдопроизводствените правила. Излага подробно доводите си за незаконосъобразност на решение №719 на общинския съвет. Сочи, че решението на общинския съвет е взето при наличието на действащо решение на общинския съвет №561 от 14.12.2012 г. като с него се създава редакция на чл. 5, ал. 1 от Наредбата за определяне на размера на местните данъци (Наредбата), която е идентична с действащата. Сочи, че при приемането на решение №719 са нарушени чл. 65, ал. 2 и 3 от Правилника за дейността на Общински съвет Сливен (Правилника), както и чл. 28, ал. 2 ЗНА. С оглед на това счита обжалваното решение за правилно и мори съда да го остави в сила. Ответникът се представлява от адв. Михаил Димитров. Представителят на Върховната административна прокуратура дава заключение за неоснователност на касационната жалба. Съдът правилно приел, че решение №719 е незаконосъобразно. От доказателствата по делото е видно, че липсва правно основание за прегласуване на решение №561 - решение №719 е било в сила. Съдебното първоинстанционно решение е правилно и законосъобразно и следва да бъде потвърдено. Върховният административен съд счита касационната жалба за допустима - подадена е от надлежна страна, в срока по чл. 211 АПК и срещу подлежащ на обжалване съдебен акт. Разгледана по същество касационната жалба е основателна. За да постанови обжалваното решение съдът приел от фактическа

страна, че:

1. На 14.12.2012 г. Общински съвет Сливен приел решение №561, с което приел следната редакция на чл. 5, ал. 1 Наредбата: „Годишният размер на данъкът върху недвижимите имоти на граждани и фирми е 1, 3 на хиляда върху данъчната оценка“.
2. Решение №561 било оспорено пред съда от кмета на общината.
3. на 03.04.2013 г., с решение №30 постановено по административно дело №4/2013 г., Административен съд, гр. Сливен, отменил решение №561. Съдебното решение било обжалвано пред Върховния административен съд и по жалбата образувано административно дело №6592/2013 г.
3. На 11.04.2013 г., с вх. №30-00-1044, в Общински съвет Сливен постъпило предложение от общински съветник и заместник-председател на общинския съвет за прегласуване на решение №561. В предложението било посочено, че поради оспорването на решение №561 и на основание чл. 1, ал. 2 ЗМДТ във вр. с чл. 21, ал. 2 ЗМДМА се предлага на общинския съвет да вземе следното решение: „Изменя Наредбата за определяне на размера на местните данъци като: §1. В чл. 5, ал. 1 се изменя и придобива следното съдържание: Годишният размер на данъкът върху недвижимите имоти на граждани и фирми е 1, 3 на хиляда върху данъчната оценка.“
4. На 11.04.2013г. проекта на решение бил обявен на интернет страницата на общинския съвет.
5. На 16.04.2013 г., 23.04.2013 г., 21.05.2013 г. и 22.05.2013 г. шест постоянни комисии на общинския съвет разгледали проекта за решение. Комисията по нормативната уредба взела решение за прегласуване на решение №561, а останалите взели становище „за зала“ и „за сведение“.
6. На 30.05.2013 г., на редовно заседание на общинския съвет №26 под точка 2 от дневния ред, било разгледано предложение №30-00-1044 и прието решение №719 със следното съдържание: „„Изменя Наредбата за определяне на размера на местните данъци като: §1. В чл. 5, ал. 1 се изменя и придобива следното съдържание: Годишният размер на данъкът върху недвижимите имоти на граждани и фирми е 1, 3 на хиляда върху данъчната оценка.“ Решението било прието с 19 гласа „за“, 1 „против“ и 15 „въздържали се“ при 41 общински съветници.
7. Като подзаглавие на решение №719 е вписано: „Прегласуване на решение №561814.12.2012 г. на Общинския съвет Сливен относно изменение на наредбата за определяне размера на местните данъци“. Въз основа на така установените факти съдът приел от фактическа страна, че обжалваният акт е подзаконов нормативен по смисъла на чл. 75, ал. 1 АПК. Приел, че същият е издаден от компетентен орган, в исканата от закона писмена форма и при наличие на изискуемия от закона кворум. Приел, че актът е издаден при допуснати съществени

нарушения на административнопроизводствените правила и в нарушение на материалния закон. Приел, че посочените в оспорения акт правни основания - чл. 21, ал. 2 ЗМСМА и чл. 1, ал. 2 ЗМДТ са общи и не кореспондират пряко с обосновката на приетото решение. Липсва правна основа за прегласуване на решение №561 - не е налице нито една от хипотезите на чл. 45, ал. 4 или 5 ЗМДМА, а и актът вече е бил приет на 14.12.2012 г. Приел, че общинският съвет излязъл извън рамката на чл. 8 от Закона за нормативните актове (ЗНА) като по същество преуредил вече регламентирана изрично от самия него подзаконова материя - чл. 5, ал. 1 Наредбата като изменение по същество липсвало. Налице била пълна идентичност на съдържанието на решение №561 и №719 като към момента на гласуване на решение №719 на практика липсва подзаконова промяна. Поради това приел, че не е налице изменение на подзаконовия текст. Приел, че изменение на подзаконов нормативен акт се допуска при промяна в характера на регулираните отношения - ако потребностите на общественото развитие налагат. В случая това не се установява, тъй като от граматическата съпоставка на двата текста се установява еднаквост, твържество във всяко отношение, поради което липсва изменение. Приел, че дори и да се приеме наличие на изменение то е в противоречие със забраната на чл. 1, ал. 4 ЗМДТ. Въз основа на това направил извод за незаконосъобразност на оспореното решение №719 и го отменил. Този извод на съда е неправилен. Безспорно е, че общинският съвет е органът, който е компетентен да определя, в установените от закона рамки, конкретния размер на местните данъци - чл. 17, ал. 1, т. 1 във вр. с чл. 21, ал. 1, т. 3 ЗМСМА във вр. с чл. 1, ал. 2 ЗМДТ. Безспорно е, че определянето на конкретния размер на данъка, в лимитираните от законодателя в чл. 22 ЗМДТ граници, е предоставен на преценката по целесъобразност на общинския съвет. Както сочи и касаторът, общинският съвет е органът, комуто законодателят е предоставил правомощието да преценява възможностите на неселението и нуждите на общината, за да осигури чрез размера на данъка оптималния баланс на интересите и да гарантира изпълнението на функциите на общината. Безспорно е също, че общинският съвет може да отменя свои решения и по собствена инициатива, стига да са налице предпоставките за това. Хипотезата на отмяна на собствено решение следва да бъде разграничена от хипотезата на чл. 45, ал. 4 и 5 ЗМСМА. Разпоредбите на чл. 45, ал. 4 и 5 ЗМСМА регламентируют върнат за ново разглеждане от областния управител или от кмета на общината акт на общинския съвет. В тази хипотеза първо, не е налице влязъл в сила акт на общинския съвет - чл. 45, ал. 7 ЗМСМА, и второ, новото разглеждане е резултат от преценката не на самия общински съвет, а на друг орган - областния управител или кмета. Отмяна на собствено решение, което е

индивидуален или общ административен акт, органът може да направи когато първо, е налице влязъл в сила индивидуален или общ административен акт и второ, са налице основанията по чл. 99 АПК. Нормативен административен акт, какъвто е процесният, органът може да отмени винаги, когато прецени, че обществените отношения, предмет на регламентация с акта, не следва, по причина породена от по-висок по степен нормативен акт или по причина, породена от промяна на фактическото съдържание на регламентираните обществените отношения, да продължат да бъдат регламентирани по досегашния ред. Проява на компетентността за издаване и за отмяна на нормативен административен акт е и визираната в чл. 79 АПК компетентност за изменение на нормативния административен акт. Какво направил в случая общинския съвет? На 14.12.2012 г. общинският съвет приел един нормативен административен акт с определено съдържание. Законосъобразен или не, с изпълнение на процедурата по чл. 5, ал. 5 от Конституцията във вр. с чл. 78, ал. 1 АПК, съответно чл. 37, ал. 3 ЗНА, актът влязъл в сила. Оспорването на акта по съдебен ред от кмета на общината по никакъв начин не повлияло на неговото действие - чл. 190, ал. 1 АПК и отказа на съда да спре действието на подзаконовия акт на основание чл. 190, ал. 2 АПК. Следователно до приемането на изменение на чл. 5, ал. 1 Наредбата или до нейната отмяна - независимо от органа или по съдебен ред, разпоредбата, приета с решение №561, е приложимо право.

На 30.05.2013 г. общинският съвет с решение №719 изменил влезлия в сила нормативен административен акт - чл. 5, ал. 1 Наредбата. Това е диспозитива на решение №719 - изменя Наредбата. Вярно е, че в предложението на общинския съветник, въз основа на което е взето решението, както и в описателната част на наименованието (подзаглавие или допълнително наименование) на самото решение №719 общинският съвет посочил: „Прегласуване на решение №561/14.12.2012 г. на Общинския съвет Сливен относно изменение на наредбата за определяне размера на местните данъци“. Това описателно наименование или подзаглавие е правно нищо. Първо, защото не може да се „прегласува“ влязло в сила решение - а решение №561, както бе посочено по-горе, е влязло в сила. И второ, защото не описателното наименование на акта, а неговата разпоредителна част е тази, която поражда правно действие. Трайна е практиката на съда, че не наименованието на един акт, още по-малко описателната част на наименованието или неговото подзаглавие, са определящи за характера му, а неговото съдържание. За законосъобразността на решение №719 е важно не описателното му подзаглавие, а разпоредителната част, която недвусмислено сочи, че с решението си общинският съвет изменил чл. 5, ал. 1 Наредбата. Член

79 АПК дава право на оправомощените органи дотолкова, доколкото не са налице специални изисквания в друг закон, да изменя един нормативен административен акт. По делото няма данни, но ако решение №719 е надлежно обявено от датата на обявяването му то е влязло в сила. Това означава, че решение №561 от 14.12.2012 г. и приетото с него изменение на наредбата от датата на влизане в сила на решение №719 са отменени.

Съдът в мотивите си приел, че „Доколкото приетата с първото решение от 14.12.2012 г. редакция на чл. 5, ал. 1 от НОРМД е действаща както към момента на гласуване на процесния акт, така и към настоящия момент, на практика липсва подзаконова промяна.“ От мотивите на съда не става ясно защо счита редакцията на чл. 5, ал. 1 Наредбата, приета с решение №561 от 14.12.2012 г. за действаща след датата на приемане на решение №719 - дали защото решение №719 не е публикувано и следователно не е влязло в сила, дали защото съдебното оспорване на решение №561 не е приключило с влязъл в сила съдебно решение.

Касационният съд счита за нужно изрично да посочи, че нормативният административен акт се смята за отменен от деня на влизане в сила на съдебното решение - чл. 195, ал. 1 АПК, но съдебното решение, с което се отменя нормативен административен акт влиза в сила от деня на обнародването му - чл. 194 АПК. Това, за актовете на общинския съвет означава, с оглед на чл. 78, ал. 3 АПК, от деня на публикуването им по съответния подходящ начин.

Но обжалването на нормативния административен акт по съдебен ред не лишава органа от възможността да го отмени докато съдебното производство по обжалването му не е приключило. Това, с оглед на действието на съдебното решение, с което се отменя нормативен административен акт - чл. 195, ал. 1 АПК, поставя въпроса за правния интерес от продължаване на оспорването на нормативния административен акт, но не влияе на компетентността на органа да го отмени, съответно измени.

Следователно ако решение №719 е надлежно публикувано и следователно влязло в сила - извода на съда за продължаващото действие на решение №561 е неправилен. На официалната страница на Общински съвет Сливен няма публично достъпно съобщение за решение №719, поради което съдът не може да се позове на ноторен факт. Достъпната на официалната страница на общината информация - дата на публикуване на наредбата на сайта на общината - 07.01.2013 г., и датата на последна актуализация - 10.03.2014 г., са неотнормими към предмета на делото факти с оглед на датата на вземане на решение №719 - 30.05.2013 г.

Видно от изложеното изводът на съда, че „на практика липсва подзаконова промяна“ е неправилен.

Съгласно чл. 168 във вр. с чл. 149 във вр. с чл. 196 АПК съдът извършва проверка за законосъобразност на един акт с нормативните изисквания за издаването му. Посочените разпоредби определят основанията за оспорване, които са и пороци на административния акт. Съдържанието на един предходен акт не е основание за законосъобразност на последващ акт. Не съществува правна норма, която да забранява на органа да отмени един нормативен административен акт и да приеме друг със същото съдържание. Различни могат да бъдат мотивите на органа за това. Органът може да иска да отстрани процедурни нарушения, допуснати в хода на приемане на първия акт, а може да иска, по определени неправни мотиви, да потвърди волята си. Това обстоятелство е ирелевантно и актът, стига да са налице основанията за неговата законосъобразност, би бил законосъобразен. Целесъобразността, поради която органът приема акт със същото съдържание не подлежи на съдебен контрол. Тук не става въпрос за хипотезата на чл. 177, ал. 2 АПК. В случая съдът подробно изследвал съдържанието на приетия с решение №719 акт и това на акта, приет с решение №561, и приел, че е налице пълна идентичност. Този факт - на пълната идентичност на приетата с решение №561 и решение №719 разпоредба на чл. 5, ал. 1 Наредбата, е безспорен. Но както бе посочено по-горе, важно е не идентичността на съдържанието на двата акта, а налице ли е някой от визираните в чл. 146 АПК пороци на акта - решение №719. Съдът, като извършил преценка за законосъобразност на акта чрез съпоставянето на съдържанието на двата акта направил неправилен правен извод за незаконосъобразност на решение №719. неправилен е и мотива на съда основан на чл. 45, ал. 4 и 5 ЗМСМА. Както бе посочено по-горе решение №719 не е прието в хипотезата на връщане за ново разглеждане на акта от страна на кмета или на областния управител. Поради това и нормата е неотнормисима. Следва да се посочи, че съдът извършил прецизна проверка на основанията по чл. 146, т. 1, 2 и 3 (досежно спазване на правилата за вземане на решение) АПК и установил тяхното спазване. Съдът приел, че актът е издаден в нарушение на административнопроизводствените правила, но не посочил конкретно нарушени такива. Преценка направил и на основание чл. 146, т. 4 АПК. Приел, че решение №719 противоречи на императивната разпоредба на чл. 1, ал. 4 ЗМДТ. Безспорно, нормата забранява изменения в приетия от общинския съвет размер и начин на определяне на местните данъци в течение на годината. Но следва точно да се установи визираната в чл. 1, ал. 4 ЗМДТ забрана. Законодателят забранява изменение на размера и на начина на определяне на местния данък, но законодателят не забранява вземането на решение, което определя размер на данъка идентичен с определения. В случая, от установеното от съда безспорно идентично съдържание на чл. 5, ал.

1 в редакцията на двете решения - №561 и №719, е видно, че фактически размера на данъка не е променен - и по двете решения той е 1, 3 на хиляда върху данъчната оценка. Следователно законната забрана е спазена. Спазена е нейната цел - да не се променя дължимия данък, определен към 1 януари на годината, за която се дължи на основание чл. 19, ал. 1 ЗМДТ (достатъчно е, че законодателят допуска изменение на данъчната основа в рамките на календарната година - чл. 19, ал. 3 ЗМДТ).

Видно от изложеното изводите на съда за спазване на изискванията на чл. 146, т. 1, 2 и 3 АПК са правилни. Преценката му за спазване на материалноправните разпоредби - чл. 146, т. 4 АПК, е неправилна. Но по делото не е изяснен важния въпрос - завършен ли е фактическият състав на издаването на решение №719. Този въпрос е преюдициален по отношение на проверката по чл. 146 АПК, тъй като има отношение към допустимостта на оспорването. Ако решение №719 не е публикувано по реда на чл. 78, ал. 3 АПК, то не е завършен част от законния статус на акта и следователно няма годен за оспорване нормативен административен акт. Съдът не дал указания на органа да представи доказателства за влизането в сила на решение №719, а за допустимостта на съдебното производство съдът следи служебно. С това съдът допуснал съществено нарушение на съдопроизводствените правила. Това налага съдебното решение да бъде отменено и делото върнато на съда за ново разглеждане от друг състав. С оглед на разпоредбата на чл. 226, ал. 3 АПК по искането за разноси на касатора следва да се произнесе първоинстанционния съд при новото разглеждане на делото. Водим от горното и на основание чл. 221, ал. 2 във вр. с чл. 222, ал. 2 АПК Върховният административен съд

## **РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** решение №87 от 23.10.2013 г. на Административен съд, гр. Сливен, постановено по административно дело №151/2013 г. **ВРЪЩА** делото на същия съд за ново разглеждане от друг състав. **РЕШЕНИЕТО** не подлежи на обжалване.

Вярно с оригинала,  
секретар:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**  
**ЧЛЕНОВЕ:**

/п/ Иван Раденков  
/п/ Соня Янкулова  
/п/ Калина Арнаудова