

РЕШЕНИЕ

№ 2261

София, 02/29/2016

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав - II колегия, в съдебно заседание на петнадесети октомври в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: БОЯН МАГДАЛИНЧЕВ

ЧЛЕНОВЕ: АННА ДИМИТРОВА

ИЛИЯНА ДОЙЧЕВА

ВИОЛЕТА ГЛАВИНОВА

ЕМАНОИЛ МИТЕВ

при секретар
на прокурора
от съдията

Светла Панева
Лидия Ангелова
ВИОЛЕТА ГЛАВИНОВА

и с участието
изслуша докладваното

по адм. дело № 10528/2015. 📄

Производството е по реда на чл. 208 и следв. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Образувано е по касационна жалба на Министерския съвет на Република България чрез юрк. Демирев против решение № 7842/29.06.2015г., постановено по адм. д. № 9748/2014г. от Върховния административен съд, тричленен състав на Второ отделение. Оплакванията са за неправилност на съдебния акт, като постановен в нарушение на материалния закон, на съдопроизводствените правила и необоснованост, с искане за отмяната му и решаване на делото по същество. Ответниците по касационната жалба - фондация "Право и Интернет" със седалище София, "Идеин" ЕООД със седалище гр. Русе, "Фиеста Травел" ЕООД със седалище София, - съдружници в гражданско дружество Консорциум "Идеин - ФПИ - Фиеста" със седалище София, чрез пълномощника адв. Донка Стоянова, оспорват основателността на жалбата. Представителят на Върховната административна прокуратура дава мотивирано заключение за допустимост и неоснователност на касационното обжалване. Върховният административен съд, петчленен състав на ВАС, Втора колегия, за да се произнесе взе предвид следното: Касационната жалба на Министерския съвет срещу решението на тричленния състав на ВАС, Второ отделение е подадена в срока по чл. 211 АПК от страна с правен интерес от обжалването. Разгледана по същество е неоснователна. С обжалваното решение тричленният състав на ВАС, Второ отделение отменя Постановление на Министерския съвет № 196/10 юли 2014г. за одобряване Тарифа за таксите, които се събират в производствата по глава единадесета от Закона за обществените поръчки пред Комисията за защита на конкуренцията и Върховния административен съд (обн. ДВ, бр. 58/15 юли 2014 г., в сила от 15 юли 2014 г.). За да постанови този правен резултат съдът приема следното: 1. Тарифата, като подзаконов нормативен акт съгласно определението на чл. 75, ал. 1 от АПК е издадена от компетентен орган в предвидената от закона форма, въз основа на законова делегация - чл. 122о, ал. 1 от Закона за обществените поръчки (ЗОП) (Нов - ДВ, бр. 52 от 2010 г., изм., бр. 93 от 2011 г., в сила

от 26.02.2012 г., отм., бр. 33 от 2012 г., нов, бр. 40 от 2014 г., в сила от 1.07.2014 г., който предвижда, че за производства по тази глава (единадесета) пред Комисията за защита на конкуренцията и Върховния административен съд се дължат държавни такси и разноски. Предвидено е също, че държавните такси са пропорционални и се определят с тарифа, одобрена от Министерския съвет; 2. Спазена е процедурата по чл. 78 от АПК, чл. 37, ал. 1 от Закона за нормативните актове (ЗНА) и чл. 5, ал. 5 от Конституцията на Република България (КРБ); 3. При издаването на подзаконовия нормативен акт е допуснато съществено нарушение на административнопроизводствените правила, тъй като императивно изискване на закона по чл. 26, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА) преди внасянето на проект за нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта 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 не е спазено; 4. В противоречие с разпоредбата на чл. 2, ал. 2 от Закона за държавните такси (ЗДТ), в оспорената тарифа е възприето, че пропорционалната такса се определя върху посочената от възложителя прогнозна стойност на обществена поръчка, съответно върху посочената прогнозна стойност на обособената позиция, които стойности не представляват пазарна цена по смисъла на цитираната норма; 5. В съображенията за издаване на постановлението не са изложени такива, обосноваващи необходимостта от повишаване размера на таксите, събирани от Комисията за защита на конкуренцията, респ. от Върховния административен съд, във връзка с обжалване процедурите за избор на изпълнители по Закона за обществените поръчки; 6. Одобрените такси не са обосновани нито с реалното увеличение на себестойността на предоставяните услуги, нито с реалното увеличение на доходите на гражданите и юридическите лица, което е в противоречие с разпоредбите на чл. 60, ал. 1 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България (КРБ), и води до ограничаването на конституционно гарантираните права на гражданите за достъп до правосъдие. На последно място решаващият състав на ВАС приема, че на разпоредбата на § 1 от ПЗР на Тарифата за таксите, които се събират в производствата по глава единадесета от Закона за обществените поръчки пред Комисията за защита на конкуренцията и Върховния административен съд е придадено обратно действие - в сила от 15 юли 2014г., като преурежда възникнали преди издаването ѝ факти, като им придава правно значение, което е в противоречие с чл. 14 ЗНА. Решението е правилно, липсват основания по чл. 209, т. 3 АПК за отмяната му. Съдебният акт е постановен при спазени процесуални и материалноправни изисквания и е обоснован, формираните правни изводи са съответни на закона и изцяло се споделят от настоящия касационен състав. Неоснователно е касационното възражение за нарушения на материалния закон при постановяването на обжалваното решение. На първо място, обоснован е извода на тричленния състав за допуснато съществено нарушение на изискването по чл. 26, ал. 2 ЗНА, което съставлява самостоятелно основание за отмяна на акта като незаконосъобразен. Императивното изискване на цитираната разпоредба е "Преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта 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". В случая проекта е обявен на интернет страницата на Министерството на правосъдието на Република България за времето от 24 юни 2014г. до 07 юли 2014г., видно от представените по делото доказателства. Последните не са опровергани, поради което твърдението на касатора, че е спазен срока за публичност и разгласяване, е неоснователен. Налице е нарушение на минималноизискуемия по закона срок, което правилно е прието за съществено нарушение на процедурата по приемане на подзаконовия нормативен акт и съставлява препятствие на предоставената от закона възможност за отправяне на предложения и становища по проекта. Ирелевантни за преценката за спазване на задължителния по чл. 26, ал. 2 ЗНА срок за публикуване на проекта са възраженията за датата на влизане в сила на разпоредбата на чл. 122о ЗОП на 01.07.2014г., създадена с § 121 от Закона за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки, от която дата според касатора е задължително заплащането на таксите по ЗОП. Към този

момент такива не са формирани. А постановление на Министерския съвет № 196/10 юли 2014г. за одобряване Тарифа за таксите, които се събират в производствата по глава единадесета от Закона за обществените поръчки пред Комисията за защита на конкуренцията и Върховния административен съд (обн. ДВ, бр. 58/15 юли 2014 г., в сила от 15 юли 2014 г.) е подзаконов нормативен акт и неговите подготовка, издаване и прилагане се подчиняват на правнорегламентираната процедура в Закона за нормативните актове и Указ № 883 от 24.04.1974г. за прилагане на Закона за нормативните актове за издаването му, която подлежи на самостоятелен съдебен контрол. На второ място, правилни и в съответствие с материалния закон са изводите на решаващия състав на ВАС за допуснато нарушение на разпоредбата на чл. 2, ал. 2, изречение първо и второ, от Закона за държавните такси (ЗДТ), съгласно който пропорционалните такси се определят върху цената на документа или услугата. Когато цената не е указана, таксата се определя върху пазарната цена. В оспорената пред тричленния състав на ВАС тарифа е прието, че пропорционалната такса се определя върху посочената от възложителя прогнозна стойност на обществена поръчка, съответно върху посочената прогнозна стойност на обособената позиция, като в мотивите към проекта за постановлението е изложено, че прогнозната стойност представлява и цената на обжалвания интерес от сключването на договора за обществена поръчка. Прогнозната стойност е предвиждане (планиране) на средствата за финансиране на съответната обществена поръчка, включително разчетените по бюджета на възложителя, без да претендира и да се идентифицира с пазарната цена на услугата, която в разглеждания случай е стойността на административната, респективно правораздавателната дейности на Комисията за защита на конкуренцията и на Върховния административен съд в производствата по Глава единадесета от ЗОП. Финансовата обосновка на проекта на Постановлението на Министерския съвет се заключава в анализ на досега действащата такса и до очакваните резултати от предлагането на проекта, изразяващи се в ограничаване на относителния дял на неоснователните жалби, и в увеличаване на приходите за държавния бюджет с относително по-високите пропорционални такси. В обосновката липсва икономически анализ на себестойността на едно производство по Глава единадесета от ЗОП, който да изведе предпоставките за промяна на вида и размера на таксите. Таксата като парично задължение към държавата, дължима в лицето на компетентен държавен орган при извършването на определена дейност от страна на този орган, следва да бъде разходоориентирана и икономически обоснована. Определените с обжалваното постановление държавни такси не са обосновани нито с реалното увеличение на себестойността на предоставяните услуги, нито с реалното увеличение на доходите на гражданите, поради което е налице установеното от първоинстанционния съд нарушение на материалния закон-чл.2, ал. 2 ЗДТ. На трето място, нарушението на Закона за държавните такси обуславя и следващия правилен извод в обжалваното решение за противоречие на министерското постановление с разпоредбата на чл. 60, ал. 1 от Конституцията, регламентираща задължението на гражданите да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество. В административните съдебни производства, обратно на предвиденото за гражданските производства, размерът на държавната такса не е обвързан от интереса по делото, като за специфичните материи в административното право са предвидени специални размери. При сравнителен анализ на държавните такси в административните и съдебните административни производства се установява, че в областта на производствата за възлагане на обществени поръчки таксите пред КЗК и пред ВАС, които следва да бъдат заплащани са значително по-високи от таксите, които се дължат за останалите административни спорове, независимо че съдебният контрол върху административни актове и приравнени на тях е подчинен на едни и същи принципи и правила, регламентирани в АПК и специалните закони, включително и за издадените по реда на ЗОП. Ето защо са правилни изводите на първоинстанционния съд, че повишаването на дължимите такси ще доведе до ограничаване на конституционно гарантираните права на гражданите за достъп до правосъдие (чл. 56 и чл. 120 от основния закон). Елемент от тази гаранция е и финансовата достъпност на съдебните услуги, защото заплащането на държавни такси е част от нормативно установения ред за упражняване на правото на съдебна защита. Съдържанието на това право

многократно е тълкувано и от Европейския съд за правата на човека, който приема, че то следва да може да бъде упражнено без съответната държава да поставя каквито и да било правни и практически пречки, освен ако е налице законна цел за това. Не може да се приеме като законна цел икономически необоснованото съображение за високия брой на обжалваните процедури за обществени поръчки.

На последно място –правилни са изводите на тричленния състав на ВАС, че на разпоредбата на § 1 от ПЗР на Тарифата за таксите, които се събират в производствата по глава единадесета от Закона за обществените поръчки пред Комисията за защита на конкуренцията и Върховния административен съд е придадено обратно действие - в сила на 15 юли 2014г., тъй като пренормира възникнали преди издаването ѝ факти, като им придава правно значение, определяйки прилагането и от 01.07.2014г. Неоснователно е възражението на касатора в тази връзка, че от значение за момента на прилагането на Тарифата е влизането в сила на чл. 122о ЗОП, който въвежда таксата. В разглеждания случай не е налице изрична разпоредба в Закона за обществените поръчки, придаваща обратно действие на § 1 от Тарифата, на основание на който е издадена, а с нормата, както е изложено по-горе се въвеждат такси, които са по-високи от предишните.

По изложените съображения обжалваното решение като валидно, допустимо и правилно следва да бъде потвърдено с настоящото.

С оглед изхода на съдебния спор и направеното от ответника по касация искане ще следва да бъде осъден Министерския съвет да заплати на фондация "Право и Интернет" със седалище София, "Идеин" ЕООД със седалище гр. Русе, "Фиеста Травел" ЕООД със седалище София, - съдружници в гражданско дружество Консорциум "Идеин - ФПИ - Фиеста" със седалище София направените по делото разноски в размер на 3 600 лева, възнаграждение за един адвокат, което настоящата инстанция не намира за прекомерно предвид фактическата и правна сложност на делото. Воден от горното, на основание 221, ал. 2 АПК, петчленен състав на ВАС, Втора колегия

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА решение № 7842/29.06.2015г., постановено по адм. д. № 9748/2014г. от Върховния административен съд, тричленен състав на Второ отделение. ОСЪЖДА Министерския съвет на Република България да заплати на фондация "Право и Интернет" със седалище София, "Идеин" ЕООД със седалище гр. Русе, "Фиеста Травел" ЕООД със седалище София, - съдружници в гражданско дружество Консорциум "Идеин - ФПИ - Фиеста" със седалище София, направените по делото разноски в размер на 3 600 (три хиляди и шестстотин лева), разноски по делото.

Определението е окончателно.

**Вярно с оригинала,
секретар:**

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:
ЧЛЕНОВЕ:**

/п/ Боян Магдалинчев
/п/ Анна Димитрова
/п/ Илияна Дойчева
/п/ Виолета Главинава
/п/ Еманоил Митев