

ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

Тричленен състав

РЕШЕНИЕ № 14632

от 31.10.2019 г.

по адм. д. № 10352 / 2018 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Шесто отделение, в съдебно заседание на седми октомври в състав:

Председател:	РУМЯНА ПАПАЗОВА
Членове:	НИКОЛАЙ ГУНЧЕВ
	ДЕСИСЛАВА СТОЕВА

при секретар и с участието на прокурора Г. Х. изслуша докладваното от председателя по адм. д. № 10352/2018

Производството е по реда на чл. 185 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалба на Сдружение "Съюз на международните превозвачи" със седалище и адрес на управление в гр. Пловдив срещу Наредбата за определяне на реда и размера за заплащане на продуктова такса (приета с ПМС № 76 от 12.04.2016 г., обн., ДВ, бр. 30 от 15.04.2016 г., в сила от 16.06.2016 г., изм. и доп., бр. 60 от 20.07.2018 г.) в следните ѝ части:

- чл. 3, ал. 1, т. 2 и Приложение № 2 в частта за категориите М2 и № 2, и М3 и № 3 (изм. и доп., ДВ - бр. 60 от 20.07.2018 г.);

- чл. 5, ал. 2 и чл. 12, ал. 2, т. 1 (ДВ, бр. 30 от 15.04.2016 г.).

Поддържат се съображения за приемане на оспорените разпоредби в нарушение на административнопроизводствените правила и в противоречие с материалния закон - Директива 2008/98/ЕО, Директива 2000/53/ЕО и Закона за управление на отпадъците.

О. М. съвет е оспорил жалбата като неоснователна с доводи за спазване на административнопроизводствените правила на Закона за нормативните актове и за съответствие с националното и европейското право.

Ответникът Министерът на околната среда и водите, който е встъпил като страна наред с Министерския съвет, е оспорил жалбата като недопустима и неоснователна. Развил е съображения за приемане на оспорените подзаконови разпоредби при спазване на процесуалноправните и материалноправните изисквания на националния закон и директивите на ЕС.

Ответникът Сдружение с нестопанска цел "Българска асоциация по рециклиране", гр.

София, встъпил като страна наред с Министерския съвет, е оспорил жалбата с доводи за нейната неоснователност.

Представителят на Върховната административна прокуратура е дал мотивирано заключение за неоснователност на оспорването.

За да се произнесе, Върховният административен съд, шесто отделение - тричленен състав, взе предвид следното:

По допустимостта на оспорването:

Жалбата е процесуално допустима като подадена от лице с правен интерес съгласно изискването на чл. 186, ал. 1 АПК.

Жалбоподателят Сдружение "Съюз на международните превозвачи", гр. Пловдив - организация с нестопанска цел в частна полза, е представил доказателства за членство на български превозвачи от официалния списък с лицензи към Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщения.

Възражението на Министъра на околната среда и води за липса на правен интерес по съображение, че представляваните от дружеството лица (търговци) не са пряко засегнати от въведените продуктови такси, е неоснователно. Видно от представените платежни документи, членуващите в сдружението превозвачи са третираны като лица, пускащи на пазара МПС или въвеждащи/вносящи МПС за своя лична употреба, и като такива са задължени за оспорените продуктови такси.

Правният интерес на организацията произтича от нейния предмет на дейност, а именно - защита интересите на членовете на сдружението - международни превозвачи.

По основателността на оспорването:

Наредбата за определяне на реда и размера за заплащане на продуктова такса (Наредбата) е приета с ПМС № 76 от 12.04.2016 г., обн., ДВ, бр. 30 от 15.04.2016 г., по законова делегация от чл. 59, ал. 1 от Закона за управление на отпадъците (ЗУО). Наредбата е в сила от 16.06.2016 г., като пред 2018 година е била изменена и допълнена (ДВ - бр. 60 от 20.07.2018 г.).

С оспорената разпоредба на чл. 3, ал. 1, т. 2 от Наредбата - изм., ДВ, бр. 60 от 2018 г. - е създадено задължение за заплащане на продуктова такса за моторни превозни средства (МПС) от категории М2, М3, № 2 и № 3 по смисъла на чл. 149, ал. 1, т. 1, т. 2, букви "а", "б" и "в" и т. 3, букви "а", "б" и "в" от Закона за движение по пътищата съгласно приложение № 2. Субектите на задължението не са изрично посочени, но от останалите разпоредби на Наредбата се установява, че задължението обхваща две групи лица: лицата, пускащи на пазара продукти, след употребата на които се образуват масово разпространени отпадъци - чл. 2, ал. 1 и чл. 12, ал. 2, т. 1; лицата, придобиващи МПС за лична употреба чрез въвеждането на територията на страната от друга държава - членка на ЕС, или чрез внасянето им от държава извън ЕС - чл. 5, ал. 2 и чл. 12, ал. 2, т. 1.

В Приложение № 2 размерът на продуктова такса за МПС от категории М2, М3, № 2 и № 3 е определен в цяло число съобразно възрастта на МПС (нови, до 5 години, от 5 до 10 години и над 10 години).

С оспорените разпоредби на чл. 5, ал. 2 и чл. 12, ал. 2, т. 1 - ДВ, бр. 30 от 15.04.2016 г. - са регламентирани правила относно момента на заплащане на дължимата продуктова такса и удостоверяване на плащането при първоначалната регистрация на МПС.

Съгласно чл. 5, ал. 2 от Наредбата - ДВ, бр. 30 от 15.04.2016 г. - при придобиване на МПС за лична употреба чрез въвеждането на територията на страната от друга държава - членка на ЕС, или чрез внасянето им от държава извън ЕС продуктова такса се заплаща преди първоначалната регистрация на МПС в отдел/отдели "Пътна полиция" на Столичната дирекция на вътрешните работи или на съответната областна дирекция на Министерството на вътрешните работи.

Разпоредбата на чл. 12, ал. 2, т. 1 от Наредбата изисква при първоначална регистрация на МПС по реда на Наредба № I-45 от 2000 г. за регистриране, отчет, пускане в движение и спиране от движение на моторните превозни средства и ремаркета, теглени от тях, и реда за предоставяне на данни за регистрираните пътни превозни средства заедно с декларацията по ал. 1 да се представя и копие от платежно нареждане за платена продуктова такса по сметката на ПУДООС от лицето, което пуска на пазара МПС, или от лицето, което въвежда/внося МПС за лична употреба.

За да се осигури адекватна нормативна регулация на съответните обществени отношения, изработването на проектите на нормативните актове се подчинява на специалните административнопроизводствени правила на глава трета от Закона за нормативните актове (ЗНА), чл. 26 - 28 и на глава пета, раздел трети от АПК.

Към момента на приемане на Наредбата на 12.04.2016 г. и обнародването ѝ на 15.04.2016 г. действащата разпоредба на чл. 26, ал. 2 от ЗНА (ДВ, бр. 46 от 2007 г.) поставя изискване преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта 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. Министърът - вносител на проект на нормативен акт, който подлежи на разглеждане от Министерския съвет, има задължение съгласно чл. 27, ал. 1 от ЗНА да изпрати проекта за съгласуване на органите, чиито правомощия са свързани с предмета на регулиране на предлагания акт или които са задължени да го прилагат. На основание чл. 28, ал. 1 от ЗНА проектът на нормативния акт заедно с мотивите, съответно доклада към него, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган. Реквизитите на мотивите, съответно докладът, са посочени в ал. 2: 1. причините, които налагат приемането; 2. целите, които се поставят; 3. финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; 4. очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; 5. анализ за съответствие с правото на Европейския съюз.

При анализа на документите в административната преписка с цел проверка за спазване на административнопроцесуалните изисквания на чл. 26-чл. 28 от ЗНА при приемането на Наредбата през 2016 г. се установява, че министърът на околната среда и водите е изготвил доклад, представен в МС на 04.04.2016 г.

Като цел на продуктовете такси за МПС е посочена стимулиране на употребата на нови моторни превозни средства, ограничаване употребата на стари моторни превозни средства, поощряване навлизането на електрически и хибридни превозни средства и ускоряване прехода към енергийно ефективна и устойчива транспортна система на страната. Като причина за приемането на акта е посочена политиката на МОСВ по изпълнение на Националния план за действие за насърчаване на производството и ускорено навлизане на екологични превозни средства за периода 2012-2014 г., приет с Решение на МС № 862/10.10.2012 г. Очакваният резултат е въвеждане на мерки за реструктуриране на остарелия автомобилен парк, ограничаване на употребата на стари и стимулиране употребата на нови МПС с ограничено използване на опасни вещества и компоненти при тяхното производство, с най-ниски нива на емисии, замърсяващи околната среда, безопасни за човешкото здраве и движението по пътищата, лесни за разкомплектоване и с най-малко разходи за третиране в края на жизнения им цикъл.

Относно размера на установените продуктови такси за МПС в доклада е посочено, че те са намалени с пет процента за нови МПС и с три процента за МПС на възраст до пет години. Други данни за начина на определяне на размерите на таксите липсват, вкл. и във финансовата обосновка от 21.12.2015 г., предложена от министъра на околната среда и водите и одобрена от министъра на финансите.

Проектът на нормативния акт и мотивите (докладът) към него са били публикувани на

интернет страницата на МОСВ в периода 17.12.2015 г. - 31.12.2015 г. (констативен протокол № 95-00-1092 от 18.02.2016 г.). В протокола от работна група 20, изготвен на 01.12.2015 г., са отразени принципни бележки и възражения от органите по чл. 27 от ЗНА. С решение по протокол № 14 от 06.04.2016 г. Министерският съвет е приел Наредбата без обсъждане.

От 04.11.2016 г. изменените разпоредби на чл. 26 - чл. 28 от ЗНА поставят допълнителни процесуални изисквания като гаранция за необходимост, обоснованост, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност на нормативните актове. С чл. 20 от ЗНА е предвидено изготвяне и публично обявяване на предварителна оценка на въздействието, която съгласно чл. 19 от ЗНА изследва съотношението между формулираните цели и очакваните (постигнати) резултати. Срокът за предложения и становища по проектите, публикувани на интернет страницата на съответната институция, е не по-кратък от 30 дни срок. След приключването на обществената консултация по чл. 26, ал. 3 от ЗНА и преди приемането, съответно издаването на нормативния акт, съставителят на проекта публикува на интернет страницата на съответната институция справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения.

В доклада на министъра на околната среда към проекта за изменение и допълнение на Наредбата като цел е посочено екологичното управление на ИУМПС (излезлите от употреба МПС) от категориите за превоз на 8 пътници и за превоз на товари над 3.5 тона, за да се осигури по-голямо количество рециклируеми суровини и тяхното преработване в страната и за да се въведе разширена отговорност на производителя, повторна употреба и висока степен на рециклиране на тези ИУМПС, да се предотврати изхвърлянето на опасни вещества и др. подобни. Въведените такси за МПС категории М2 и № 2, и М3 и № 3 са съобразени с по-голямото въздействие върху околната среда като отпадъци и източници на емисии. Това са по-мощни МПС с по-големи двигатели, които изхвърлят по-големи количества изгорели газове и са по-големи замърсители на атмосферния въздух. Във финансовата обосновка не е посочен начинът за определяне на продуктовите такси за посочените категории, тъй като те не водят до пряко или косвено въздействие върху държавния бюджет. Размерът на нововъведените продуктови такси е съответно 5 и 7.5 пъти по-висок спрямо тези за МПС от категориите М1 и № 1. Анализ за съответствие с правото на Европейския съюз не е направен, тъй като не се налага хармонизиране със съответни директиви. Изготвен е формуляр за частична предварителна оценка на въздействието. посочено е, че продуктовата такса за по-големи МПС се въвежда за ограничаване на вредните емисии от изгорели газове. Тези МПС също трябва да бъдат обхванати за постигане на количествени цели по оползотворяване и рециклиране.

Проектът за изменение, докладът към него, предварителната частична оценка за въздействие и становището от дирекция "Модернизация на администрацията" към МС, са били публикувани на интернет страницата на МОСВ през периода 18.05.2018 г. - 18.06.2018 г. Приложени са постъпилите в хода на обществената консултация писмени становища и предложения от граждани и организации. Изготвена е таблица на становищата и предложенията, получени при външно съгласуване и обосновка за неприемането им.

С решение по протокол № 27 от заседание на 11.07.2018 г. Министерският съвет след изслушване на министъра на околната среда и водите е приел без обсъждане проект за изменение на нормативни актове.

При горните фактически установявания съдът намира, че формалното спазване на административнопроизводствените правила е довело до несъответствие на оспорените подзаконови нормативни разпоредби с по-високите по степен нормативни актове. Постъпилите становища и възражения при проведените консултации не са разгледани по същество, а на заседанията на Министерския съвет не са проведени реални обсъждания в съответствие с чл. 77 от АПК.

Задължението за еднократно заплащане при първа регистрация на такса - именувана "екотакса", в размер и по ред, определени с акт на Министерския съвет, е създадено с чл. 56а, ал. 1 и 2 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС). Субекти на задължението са лицата, притежаващи моторни превозни средства, които чрез своето устройство, действие или използвано гориво причиняват замърсяване на атмосферния въздух, нарушаване на озоновия слой и промяна в климата. Екотаксата постъпва в предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда.

Наредбата за определяне на реда и размера за заплащане на продуктова такса не е издадена по делегация от чл. 56а от ЗООС, а по делегация от чл. 59, ал. 1 от Закона за управление на отпадъците (ЗУО). С нея не е регламентирана екотаксата по чл. 56а от ЗООС, а продуктовете такси по глава четвърта, раздел III Финансиране от ЗУО. Продуктовата такса по ЗУО също е екологична такса, но тя е въведена като икономически инструмент за разрешаване на екологичните проблеми по оползотворяване и рециклиране на отпадъците, предмет на правна регулация по ЗУО. Изгорелите газове в атмосферния въздух не са сред регулираните отпадъци по смисъла на § 1, т. 17 от ДР от ЗУО и не представляват "масово разпространени отпадъци" по смисъла на § 1, т. 7 от ДР на същия закон. От мотивите (докладите) към проектите на Наредбата се вижда, че за отпадък се считат изгорелите газове при експлоатацията на автомобилите предвид вида и мощта на двигателите от посочените категории М2 и № 2, и М3 и № 3. Това основание за налагане на продуктова такса влиза в пряко противоречие не само с чл. 56а от ЗООС, но и с чл. 2, ал. 2, т. 2 от ЗУО, който изключва прилагането на ЗУО за отпадъчни газове, изпускани в атмосферния въздух. Отношенията във връзка с показателите и норми за качеството на атмосферния въздух, както и ограничаването на емисиите, са регулирани от Закона за чистотата на атмосферния въздух. За останалите замърсители, причинявани от употреба на МПС, са регламентирани продуктови такси за гуми и/или гумени вериги и продуктови такси за отработени масла. Внесеното МПС за лично ползване или за производствена/търговска дейност само по себе си не представлява и не може да бъде третирано като отпадък по смисъла на ЗУО. За отпадък по смисъла на § 1, т. 17 от допълнителните разпоредби на ЗУО се счита излязлото от употреба моторно превозно средство (ИУМПС), което подлежи на третиране съобразно Наредбата за излезлите от употреба моторни превозни средства, приета с ПМС № 11 от 15.01.2013 г.

Продуктовата такса има придаденото ѝ от чл. 58, ал. 3 от ЗУО целево предназначение, като постъпилите от внасянето ѝ средства се разходват за проекти и обекти за управление на отпадъци. В оспорената подзаконова разпоредба на чл. 3, ал. 1, т. 2 от Наредбата задължените за продуктова такса лица не са посочени, но при тълкуването и прилагането на разпоредбата във връзка с чл. 54, т. 1 и 2 и чл. 59, ал. 1 от ЗУО и останалите разпоредби на Наредбата се установяват две категории субекти: лицата, пускащи на пазара продукти, след употребата на които се образуват масово разпространени отпадъци - чл. 2, ал. 1 и чл. 12, ал. 2, т. 1 във вр. с чл. 59, ал. 1, т. 1 от ЗУО; лицата, придобиващи МПС за лична употреба чрез въвеждането на територията на страната от друга държава - членка на ЕС, или чрез внасянето им от държава извън ЕС - чл. 5, ал. 2 и чл. 12, ал. 2, т. 1.

Внесени за лична употреба са автомобилите, които се използват без търговска цел за задоволяване на лични потребности на вносителя или семейството му. Предприятията за международни превози с автобуси и тежкотоварни автомобили използват внесените МПС за извършване на производствена и търговска дейност. Като такива те са квалифицирани от Наредбата като лица, пускащи на пазара продукти във втората хипотеза на § 1, т. 33 от ДР на ЗЗО: първо внасяне и въвеждане на територията на Република България на продукта от дадено лице за негова собствена търговска, производствена или професионална дейност.

Законовата дефиниция на понятието "пускане на пазара" се различава по смисъл от

същото понятие, използвано в европейското право. В Известие на ЕК - "Синьо ръководство" за прилагането на правилата на ЕС относно продуктите - 2016 г. (2016/С 272/01) са разграничени отделните хипотези на пазарно поведение: предоставяне на пазара, използване и пускане на пазара. Правното понятие "пускане на пазара" означава действие, с което производител или вносител доставя продукт на дистрибутор или краен ползвател за първи път. Пускането на продукт на пазара изисква оферта или договорка (писмена или устна) между две или повече юридически или физически лица за прехвърляне на права на собственост, владение или друго вещно право по отношение на въпросния продукт, след като е бил осъществен етапът на производство. "Предоставяне на пазара" е налице, когато един продукт се доставя за дистрибуция, потребление или използване на пазара на Съюза в процеса на търговска дейност, срещу заплащане или безплатно. "Използване" се отнася до предвидената употреба на продукта, определена от производителя, при условия, които разумно могат да бъдат предвидени. Обикновено това е крайната употреба на продукта. Международните превозвачи придобиват МПС за извършване на транспортна дейност и осъществяваната от тях дейност с внесеното МПС е относимо към понятието "използване" - употреба на продукта съгласно предвиденото от производителя при условия, които разумно могат да бъдат предвидени. Дори да се приеме, че пускат на пазара продукти, то след употребата на тези продукти не се образуват масово разпространени отпадъци, "в случаите, определени с този закон" (ЗУО). Със закона не е предвиден случай за разделно събиране, третиране или обезвреждане на конкретен масово разпространен отпадък от експлоатацията на автомобилите от категории М2 и № 2, и М3 и № 3, както и за постигане на съответните цели.

По аргумент от чл. 58, ал. 3 от ЗУО средствата от продуктови такси се разходват за проекти и обекти за управление на отпадъци. Насрещната престация е в извършваните дейности по управление на отпадъците съгласно дефиницията на § 1, т. 46 от ДР на ЗУО, за което са необходими средства за материално-технически и административни разходи. Обстоятелството, че екологичните такси са извън уредбата на Закона за държавните такси, не означава, че размерите им могат да бъдат определени по свободна преценка на административния орган без обвързаност с дължимите по ЗУО и ЗООС насрещни престации. Да се приеме противното, би означавало, че таксата е с характер на данък - безвъзмездно плащане - в полза на държавата чрез Предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда. Незаплатените дължими суми за продуктова такса се събират принудително заедно с лихвите и разноските от Националната агенция за приходите (НАП) по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. В настоящия случай размерът на таксата е определен с наредба, като във финансовата обосновка липсва всякаква информация относно механизма за определянето му. Действително, няма пречка националното законодателство да въвежда специфични продуктови (еко) такси, които не са предвидени от директива на ЕС, но размерът на таксата трябва да е определен по нормативно регулиран и обоснован метод.

Всички изложени правни съображения водят до извод, че оспорените подзаконовни нормативни разпоредби влизат в пряко противоречие с нормативни разпоредби от по-висока степен - чл. 56а от ЗООС, чл. 54, т. 1 и 2, чл. 58, ал. 3 и чл. 59 от ЗУО. Продуктовата такса в атакуваните ѝ части е в несъответствие със законовите изисквания по чл. 56а от ЗООС, уреждащи вида на дължимата такса и реда за регламентирането ѝ, а също и с чл. 54 - чл. 59 от ЗУО, които са неприложими за отпадъчни газове, изпускани в атмосферния въздух.

Отмяната на разпоредбите на чл. 3, ал. 1, т. 2 от Наредбата и приложение № 2, въвеждащи продуктовите такси за МПС от категории М2, М3, № 2 и № 3 и техните размери налага отмяната по отношение на посочените категории МПС и на разпоредбите на чл. 5, ал. 2 и чл. 12, ал. 2, т. 1, регламентиращи правила за заплащане на продуктова такса и удостоверяване на плащането при първоначалната регистрация на МПС. Подадената жалба е основателна и следва

да бъде уважена. Разноски не са претендирани.

Водим от горното и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, Върховният административен съд, шесто отделение,

РЕШИ:

ОТМЕНЯ разпоредбите на чл. 3, ал. 1, т. 2, чл. 5, ал. 2, чл. 12, ал. 2, т. 1 и Приложение № 2 към чл. 3, ал. 1, т. 2 от Наредбата за определяне на реда и размера за заплащане на продуктова такса (приета с ПМС № 76 от 12.04.2016 г., обн., ДВ, бр. 30 от 15.04.2016 г., в сила от 16.06.2016 г., изм. и доп., бр. 60 от 20.07.2018 г.), в частите за моторни превозни средства от категориите М2 и № 2, и М3 и № 3.

Решението може да се обжалва с касационна жалба в 14-дневен срок от съобщаването му на страните пред петчленен състав на Върховния административен съд.

[Връзка към системата на Върховния административен съд по настоящото решение](#)

Второинстанционно решение: Решение № 9781 от 16.07.2020 г., постановено от Върховния административен съд, Петчленен състав - II колегия, по адм. д. № 14747/2019 г.

[Връзка към системата на Върховния административен съд](#)