



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от

Министерския съвет на Република България

по

конституционно дело № 1 за 2014 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 30 януари 2014 г. Министерският съвет е конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 1 за 2014 г., образувано по искане на президента на Република България.

В искането се твърди, че чл. 35а, 35б, 35в и чл. 73 от Закона за енергията от възобновяеми източници (Обн., ДВ, бр. 35 от 2011 г.; изм. и доп., бр. 29 и 54 от 2012 г. и бр. 15, 59, 68 и 109 от 2013 г.) нарушават чл. 19, ал. 2 и 3, чл. 60, ал. 1 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България и на това основание Конституционният съд следва да установи и прогласи тяхната противоконституционност.

С § 6, т. 2 и 3 от Заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г. са направени следните допълнения в Закона за енергията от възобновяеми източници (ЗЕВИ):

*В глава четвърта „Производство на енергия от възобновяеми източници“ са създадени чл. 35а – 35в, обособени в раздел V „Такса за производство на електрическа

енергия от вятърна и слънчева енергия". С тези разпоредби се въвежда събирането на такса от производителите на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия, като се определят размерът и редът за внасянето ѝ.

*В глава седма „Контрол. Принудителни административни мерки и административнонаказателна отговорност” е създаден чл. 73, с който е предвидена административнонаказателна отговорност за отделните лица при неизпълнение на задълженията им по чл. 35а и 35б от ЗЕВИ.

1. Относно твърдението, че оспорените разпоредби противоречат на чл. 19, ал. 2 и 3 от Конституцията на Република България

1.1. Според разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от Конституцията законът следва да създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя.

В искането се поддържа, че въвеждането на такса само за производителите на електрическа енергия от слънчева и вятърна енергия, а не за всички производители на електрическа енергия от възобновяеми източници по смисъла на § 1, т. 8 от Допълнителните разпоредби на ЗЕВИ, както и за произведената по високоефективен начин комбиниран начин електроенергия от централи с комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия създава различни правни условия за стопанска дейност и води до неравно третиране на субекти, които осъществяват еднаква или сходна дейност или са от една и съща категория.

Искането в тази му част е неоснователно по следните съображения:

Безспорно е, че държавната намеса в икономиката трябва да се фокусира в създаването на подходящи условия за работа на бизнеса, като при това се отчита крайното удовлетворяване на обществените потребности. Противното би означавало, че има привилегировани стопански субекти. Равнопоставеност обаче не означава недопустимост на специфичен правен режим за осъществяването на определена дейност, каквато е например производството на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия. Държавата може да установи режим, специален за определена група стопански субекти, и това не е противоконституционно, стига отношението към всички субекти в съответната група да е еднакво. Равенството не изключва диференциация, при положение че диференциацията признак не е дискриминационен (Решение № 2 на КС от 2012 г. по к. д. № 12 от 2011 г. с позоваване на Решение № 6 на КС от 2010 г. по к. д. № 16 от 2009 г. и Решение № 5 на КС от 2002 г. по к. д. № 5 от 2002 г.)

С Решение № 2 от 2003 г. по к. д. № 20 от 2002 г. Конституционният съд е приел, че конституционният принцип на чл. 19, ал. 2 се отнася до еднакви правни условия към един и същи момент на стопанска дейност, а не за последователни и различни закони. Обратното би означавало забрана за законодателя да променя веднъж създаденото стопанско законодателство. Законодателят може да създава в определени случаи различни правни условия и за различни категории субекти в рамките на една и съща стопанска дейност. Различието в законната уредба в различни периоди от време като правило се влияе от редица фактори - икономически, политически, международни и пр., поради което с чл. 84, ал. 1 от Конституцията на Народното събрание е дадено право не само да приема закони, но и да ги изменя, допълва и отменя. Приел е така също, че в една или друга степен всяка промяна на режима облекчава или утежнява положението на участващите в стопанската дейност субекти и ако това се приеме за недопустимо, всяка промяна би трябвало да бъде обявена за противоконституционна.

Длъжни сме да отбележим, че изложените в подкрепа на искането аргументи определено не се основават на действащата законодателна уредба относно енергията от възобновяеми източници. Няма как да не се отчете, че и преди приемането на оспорените разпоредби законодателят по чисто обективни причини третира по различен начин отделните възобновяеми източници и на основание на съществуващата специфика на всеки един от тях е създавал различни правни условия за осъществяваната от стопанските субекти дейност. Достатъчно е да се посочат само чл. 31, ал. 2 и чл. 32, ал. 2 от ЗЕВИ, за да се установи, че законодателната уредба е различна в зависимост най-малко от вида на възобновяемия източник, технологията за използването му и свързаните с нея инвестиционни разходи.

Правото да се упражнява или не определена дейност е въпрос на свободен избор на всеки стопански субект. Веднъж обаче направил своя избор, стопанският субект е подчинен на съответния режим. И тъй като цените на произведената електрическа енергия от възобновяеми източници при условията и по реда на ЗЕВИ не се определят на пазарен принцип, когато някой е избрал да участва на този регулиран пазар чрез използването на слънчева или вятърна енергия, той е избрал и режима, установен за съответния източник. От тази гледна точка различията в режима не са предпоставка за неговото участие, а последица от избора му да участва в регулирания пазар за производството на електроенергия чрез използването на слънчева или вятърна енергия, който му гарантира дългосрочни договори за задължително изкупуване на произведената електроенергия по преференциални цени.

В крайна сметка законодателят не задължава всички производители на електроенергия от възобновяеми източници да участват в регулирания пазар. С чл. 25 от

ЗЕВИ той им е дал право на избор - да не ползват законовите преференции за задължително изкупуване по преференциални цени и да продават наравно с другите производители на свободния пазар.

1.2. Според чл. 19, ал. 3 от Конституцията инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица се закрилят от закона.

В искането се поддържа, че стопанската инициатива може да се разгърне само при законова сигурност на стопанските субекти при осъществяването на съответната дейност, докато оспорените разпоредби се отклоняват от това правило, тъй като засягат договорите, сключени преди приемането им, и имат обратно действие. Поддържа се още, че промяната по силата на закона на едно правно положение във вреда на тези, с които държавата е договаряла, противоречи на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Искането в тази му част е неоснователно по следните съображения:

От посочената конституционна разпоредба следва, че законодателят може да осигури закрила на определени инвестиции, когато прецени, че е налице потребност от постигането на обществено значими цели (например опазване на околната среда, повишаване конкурентноспособността на българската икономика, преодоляване на регионалните различия в социално-икономическото развитие, създаване на нови и високопроизводителни работни места, насърчаване и запазване на заетостта). При всяко положение обаче преценката за целесъобразността на едно или друго решение принадлежи на законодателя.

Според нас, воден от горните съображения, законодателят е създал трайна уредба за закрила на определени инвестиции чрез приемането на съответни закони – Закон за насърчаване на инвестициите, Закон за насърчаване на научните изследвания, Закон за насърчаване на заетостта. Насърчаването на инвестициите в производството и потреблението на енергията от възобновяеми източници е предмет на специален закон - ЗЕВИ. С въвеждането на дългосрочни договори за изкупуване на произведената от такива източници електроенергия, на преференциални цени за изкупуването ѝ, на забрана за изменение на цената ѝ за срока на договора за изкупуване, както и на приоритетно присъединяване към преносната и електроразпределителните електрически мрежи е осигурена засилена защита на инвестициите в производството на електроенергия от възобновяеми източници.

С оспорените разпоредби не се засягат предвидените в ЗЕВИ мерки за насърчаване на инвестициите в производството и потреблението на енергията от възобновяеми източници. Въвеждането на такса за производството на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия не води до изменение на сключените договори за

изкупуването ѝ, тъй като няма отражение върху основните параметри на тези договори – срока и преференциалната цена за изкупуване.

2. Относно твърдението, че оспорените разпоредби противоречат на чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България

Според чл. 60, ал. 1 от Конституцията гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество. От изключителното правомощие на Народното събрание по чл. 84, т. 3 да установява данъците и да определя размера на държавните данъци следва, че със закона, с който се въвежда определен данък, трябва да се определи и неговият размер, включително всички елементи, имащи значение за определяне размера на конкретното задължение - данъчен обект, данъчна основа, данъчна ставка и пр. За разлика от данъците със закона, с който се установява определена такса, не е задължително да се определи и нейният размер.

В искането се поддържа, че оспорените разпоредби противоречат на чл. 60, ал. 1 от Конституцията по следните причини:

*срещу събираната такса не се предоставя каквато и да било услуга от държавен или общински орган, поради което тя по същността си е невъзвращаемо финансово задължение за производителите на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия, т. е. данък;

*този данък очевидно е по-близо до категорията на подоходните, но определената от законодателя данъчна основа – продажната цена на електроенергията, не може да бъде съотнесена към нито един от видовете данъци (имуществени и подоходни).

Искането в тази му част е неоснователно по следните съображения:

Няма спор относно същността на данъците – публичноправни вземания на държавата, установени едностранно от нея при спазване на изискването за разграничаването им съобразно доходите и имуществото на гражданите, срещу които вземания няма насрещно задължение за простиране и е определен специален ред за събирането им. Единственият извод, който може да се обоснове от нормата на чл. 60, ал. 1 от Конституцията, е, че конституционният законодател е въвел еднакво изискване по отношение на данъците и таксите – да бъдат установени със закон.

Оспорените разпоредби сами по себе си не нарушават чл. 60, ал. 1 от Конституцията. Посочената конституционна разпоредба е в глава втора “Основни права и задължения на гражданите” и определя конкретни задължения на гражданите и на държавата. От една страна, тя задължава гражданите да плащат данъците и таксите, определени едностранно от държавата, а от друга, предвижда установяването им да става само със закон. Целта на разпоредбата на чл. 60, ал. 1 от Конституцията е не да

разграничи данъците и таксите в зависимост от тяхната природа, а срещу задължението на гражданите да плащат установените едностранно от държавата данъци и такси да въведе задължение и за нея – данъците и таксите да се установяват само със закон, за да се осигури необходимата предварителна определеност на публичните вземания, гарантираща оправданите очаквания на гражданите за предварителна яснота в отношенията им с държавата, за сигурност на гражданския обмен и на личната им собственост.

Доколкото таксата за производство на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия е установена със закон, каквото е конституционното изискване, трудно може да се обоснове противоконституционността ѝ поради твърдяната разлика в същността на данъка и таксата, защото конституционният законодател не прави такава разлика при формулирането на задължението на гражданите да плащат установените от държавата данъци и такси. От друга страна, няма конституционна забрана да се установяват такси и когато не се престират услуги/действия, както и законодателят да определи размера на съответната такса. Разбирането ни е, че в тези случаи въведената такса и размерът ѝ се използват като инструмент на определена политика, провеждана в съответния сектор. Доколкото всяка политика е насочена към постигането на определена цел, предназначението на подобна такса е да промени поведението на стопанските субекти в сектора.

Очевидно е, че в конкретния случай въведената такса има възпираща функция по отношение на по-нататъшното нарастване на производството на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия. Отделно от това тя има и балансираща функция по отношение на производството и потреблението на тази енергия, тъй като неконтролираното нарастване на производството на такава енергия води до непропорционално засягане на интересите на останалите производители и на крайните потребители.

Според нас дали таксата за производство на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия е свързана с елемента услуга и по същността си е такса или е нещо различно от таксата, защото не е свързана с елемента услуга, е въпрос извън обхвата на конституционния контрол. В мотивите си по Решение № 9 от 1996 г. по к. д. № 9 от 1996 г. Конституционният съд е приел следното: „Конституционният съд намира за безпредметно да обсъжда твърденията и доводите, че в Закона за местните данъци и такси е уреден като такса един данък, чийто размер е определен от подзаконов нормативен акт. Съдът не счита за необходимо да преценява дали този бюджетен приход действително е свързан с елемента услуга, който е разграничителен белег между данък и такса. Това е така, защото, ако твърденията по искането са оправдани, то соченото несъответствие в случая

не може да бъде преодоляно чрез конституционния контрол. Това може да стане по законодателен ред.”

Същевременно дори да се приеме, че оспорената такса е квазитакса, въведена от държавата едностранно, срещу плащането на която тя няма задължение за конкретна престация, би следвало да се анализира дали таксата е съобразена с конституционните изисквания по отношение въвеждането на финансови задължения за гражданите и юридическите лица с оглед на задълженията, произтичащи от установяването ѝ.

От нормата на чл. 60, ал. 1, с която конституционният законодател е въвел еднакви изисквания по отношение на данъците и таксите – да бъдат установени със закон, и чл. 84, т. 3, с която е предоставил на Народното събрание изключителната компетентност да установява данъците и да определя размера на държавните данъци, може да се обоснове изводът, че когато законодателят установява такси, които не са свързани с елемента услуга, той е длъжен да се съобрази с всички конституционни изисквания, установени по отношение на данъците, и да определи със закона всички показатели, чрез които може да се индивидуализира размерът на таксата за всяко задължено лице. Според нас оспорената законодателна уредба отговаря на посочените конституционни изисквания.

3. Относно твърдението, че оспорените разпоредби противоречат на чл. 4, ал. 1 от Конституцията

Съгласно чл. 4, ал. 1 от Конституцията Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната.

В искането се поддържа, че в нарушение на принципа на правовата държава, включващ и изискването за правна сигурност, с оспорените разпоредби са въведени рестрикции по отношение на производителите на електрическа енергия от слънчева и вятърна енергия, а самите разпоредби са предложени между първо и второ четене на проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2014 г. без мотиви, съдържащи оценка на въздействието на промените върху съответните обществени отношения, като по този начин са заобиколени изискванията на чл. 26, ал. 1 от Закона за нормативните актове за обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност.

Искането в тази му част е неоснователно по следните съображения:

Липсата на мотиви, които да съдържат предварителна оценка на въздействието на предлаганите законодателни решения, особено когато предложенията са направени от народни представители или от водещата постоянна комисия по законопроекта между първо и второ четене, е проблем, за решаването на който действащият Закон за нормативните актове не предлага отговор. В същото време обаче този проблем едва ли

може да бъде преодолян по пътя на конституционния контрол чрез включването му в обхвата на правовата държава, още повече че с Решение № 2 от 2000 г. по к. д. № 2 от 2000 г. Конституционният съд е приел, че уредбата на правото на законодателна инициатива в чл. 87, ал. 1 от Конституцията не съдържа допълнителни условия и такива не могат да бъдат въвеждани със закон. Приел е още, че да се допусне обратното би означавало да се позволи на всяко парламентарно мнозинство да създава със закон такива условия, които на практика осуетяват упражняването на това право.

Въпреки съществуването на посочения в искането проблем искането е неоснователно на друго основание. Разпоредбата на чл. 26, ал. 1 от Закона за нормативните актове е законова, а не конституционна норма и евентуалното ѝ неспазване при приемането на закон не може да бъде основание за установяване на противоконституционността на закона (Решение № 14 на Конституционния съд от 2001 г. по к. д. № 7 от 2001 г.)

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

С оглед на изложените съображения считаме, че искането на президента за обявяване противоконституционността на чл. 35а – 35в и чл. 73 от Закона за енергията от възобновяеми източници е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

ЗА МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Цветлин Иовчев)

