



Република България
Президент

Орлеански
интервенция
судия

27. 11. 18г.

№ Р. 10315 / 2018г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

ОТ

РУМЕН РАДЕВ
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

за установяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за корпоративното подоходно облагане

(Обн. ДВ, бр. 98 от 2018 г.)

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1 и чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България се обръщам към Вас с искане да обявите за противоконституционни и за несъответстващи на международни актове § 39, т. 6 от Закона за изменение и допълнение на Закона за корпоративното подоходно облагане, обнародван ДВ, бр. 98 от 2018 г. относно измененията в чл. 22 от Закона за местните данъци и такси и § 50, т. 3, б. „а“ относно вторите изречения на създадените нови ал. 4 и 5 в чл. 9 от Закона за митниците.

Съгласно § 70 от Закона за изменение и допълнение на Закона за корпоративното подоходно облагане (ЗИД ЗКПО) оспорените разпоредби ще влязат в сила от 1 януари 2019 г. (§ 39 ЗИД ЗКПО) и от 7 януари 2019 г. (§ 50, т. 3 ЗИД ЗКПО) и все още не произвеждат правни последици. Като имам предвид Решение № 6 на Конституционния съд от 2008 г., съгласно което закон за изменение и допълнение на действащ закон може да бъде предмет на самостоятелно разглеждане относно неговата конституционност от момента на обнародването до влизането му в сила, отправям искане до съда за самостоятелно разглеждане конституционността на посочените по-горе разпоредби от ЗИД ЗКПО.

I. Относно § 39, т. 6 от ЗИД ЗКПО

Преди направеното с § 39, т. 6 от ЗИД ЗКПО изменение в чл. 22 от Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ) данъчната ставка на данъка върху недвижимите имоти в една община за всички имоти е еднаква. Тя се определя от общинския съвет в границите от 0,1 до 4,5 на хиляда върху данъчната оценка на недвижимия имот. С приетия закон се въвеждат по-високи данъчни ставки за жилищни имоти, разположени на територията на населено място или селищно образувание, включени в Списъка на курортите в Република България и определяне на техните граници, приет с Решение на Министерския съвет № 153 от 24.02.2012 г. Новите данъчни ставки са в границите от 5 до 7 на хиляда върху данъчната оценка на недвижимия имот - за имотите, разположени в балнеолечебни, климатични планински и климатични морски курорти от национално значение и от 4,5 до 6 на хиляда върху данъчната оценка за имотите в останалите населени места или селищни образувания от Списъка на курортите. Тези по-високи ставки ще се прилагат, когато за съответната година имотите не са основно жилище на данъчно задълженото лице, не са отдадени под наем и не са регистрирани като места за настаняване по смисъла на Закона за туризма.

Данъците се въвеждат с цел получаване на парични средства за издръжка на администрацията и за изпълнение на публични функции. Най-същественят белег на данъка е неговата едностранна властническа организация – въвеждането на данъка от публичната власт, без да е необходимо съгласието на данъкоплатците. За да бъдат защитени интересите на данъкоплатците е необходимо да се предвиди рамка, която да ограничи законодателя при определянето на данъците. Именно такава роля изпълняват конституционно закрепените в чл. 60 принципи - за законоустановеност на данъка и за съобразяване на данъка с доходите и имуществата на данъкоплатците.

Принципът на законоустановеност на данъците намира проекция разпоредбата на чл. 84, т. 3 от Конституцията, съгласно който установяването на данъците е изключително правомощие на Народното събрание. Този конституционен принцип се отнася до всички елементи на данъка: данъчен обект, данъчна основа, данъчна единица, данъчна ставка и пр.(Решение № 3 на Конституционния съд от 1996 г.) -. Ставката е един от основните елементи на данъка и не може нейното определяне да бъде в зависимост от критерии, които са въведени със списък, приет с Решение на Министерския съвет. Така с последващо решение Министерският съвет може във всеки момент да включи или изключи населено място или селищно образувание в списъка и по този начин да променя данъчната ставка. Както се посочва в Решение № 3 на Конституционния съд от 1996 г. - „По същество това означава, че не Народното събрание, а правителството със свой акт участва в определянето размера на данък сгради, който гражданите и юридическите лица следва да заплащат.“ Въз основа на това смятам, че § 39, т. 6 от ЗИД ЗКПО, като поставя определянето на данъчната ставка за недвижими имоти в зависимост от решение на Министерския съвет, не съответства

на чл. 60, ал. 1 от Конституцията, защото дава правото на изпълнителната власт да сочи в кои територии се прилагат по-високите данъчни ставки.

От принципа за съобразяване на данъците с доходите и имуществата на данъкоплатците по чл. 60, ал. 1 от Конституцията произтича и делението на данъците на имуществени и доходни. В този смисъл е и практиката на Конституционния съд, който последователно застъпва разбирането, че „Отделното посочване в чл. 60, ал. 1 от Конституцията на „доходи и имущество“ трябва да се схваща като изискване за разграниченост между доходните и имуществените данъци, за недопускане на елементи, присъщи на едната категория данъци в другата категория данъци (Решение № 9 от 1996 г., Решение № 8 от 2002 г. и Решение № 5 от 2012 г.). Делението на данъците на доходни и имуществени е според обекта на облагане. Когато данъчният обект е получена или начислена в полза на данъчнозадълженото лице парична сума (доход, приход или печалба), данъкът се определя като доходен. Имуществени са тези данъци, при които обект на данъчно облагане са движими вещи или недвижими имоти. Данъкът върху недвижимите имоти е типичен имуществен данък, докато данъкът върху приходите от наеми е доходен данък. Както посочва Конституционният съд в Решение № 9 от 1996 г., юридическият състав на данъка върху недвижимите имоти обхваща правото на собственост върху тях и затова породеното от него данъчно задължение има един и същ обем както когато сградата се ползва за жилищни нужди, така и когато тя не се ползва за такива нужди. Поради това размерът на данъка върху недвижимите имоти се обуславя от стойността на обекта, която не се влияе от това за какви нужди той се използва (Решение № 9 от 1996 г., Решение № 11 от 2013 г.). Тази принципна постановка е отразена и в чл. 13 от ЗМДТ, съгласно който данъкът се заплаща независимо дали недвижимите имоти се използват, или не.

Данъчната ставка е един от съществениите елементи на данъка. Затова правните норми относно данъчните ставки следва да бъдат съобразени с конституционния принцип за облагане според доходите и имуществата и с произтичащото от него недопускане включването на характеристики, присъщи на доходни данъци в имуществени данъци. Смесването между имуществени и доходни данъци е видно от мотивите, с които са внесени промените от народни представители между първо и второ гласуване на ЗИД ЗКПО. Основните аргументи на вносителите са, че с предвидената диференцирана ставка се ликвидира съществуваща сега неравнопоставеност, тъй като собствениците, които отдават под наем имоти в курорти, освен данък върху недвижимите имоти, плащат и туристически данък/патентен данък или респ. доходен данък по Закона за облагане доходите на физическите лица за декларираните приходи от наеми. В резултат от приетата уредба по-висок данък ще заплащат собствениците, които не отдават имотите си под наем и не са ги регистрирали като места за настаняване по Закона за туризма. Така с § 39, т. 6 от ЗИД ЗКПО (относно чл. 22, т. 2 от Закона за местните данъци и такси) прилагането на по-високи данъчни ставки се поставя в зависимост от използването на имота. Ползването на имота обаче е елемент, който е

ирелевантен за стойността на имота, която е обект на данъка върху недвижимите имоти. Лицата, които отдават имот под наем, получават доходи, поради което заплащат данък върху тези доходи. Лицата, които не отдават имоти под наем, не получават доходи. Поради това не може да става дума за равнопоставеност между тези две категории данъчни субекти чрез увеличаване на данъчната ставка за имоти, които не се отдават под наем. Именно тогава ще се получи неравенство, тъй като лицата, които не получават наеми, ще дължат данък за имота си в по-висок размер от лицата, които не само притежават имот, но и получават доходи от него. Дали един имот ще бъде отдаван под наем, или не, е въпрос, който собственикът решава сам. Ползването на имота е част от триадата „владение-ползване-разпореждане“, която изпълва съдържанието на правото на собственост, закрепено на конституционно ниво като основно право (чл. 17 от Конституцията). Държавата или общината не може чрез данъчното облагане да „изравнява“ данъчната тежест за субектите, които не получават доходи, с данъчната тежест на субектите, които получават доходи. Като поставя размера на данъчната ставка, а оттам и на данъка, в зависимост от използването на недвижимия имот, § 39, т. 6 от ЗИД ЗКПО привнася характеристики, типични за подоходните данъци в един имуществен данък, какъвто е данъкът върху недвижимите имоти. Поради това § 39, т. 6 от ЗИД ЗКПО, с който се изменя чл. 22 от ЗМДТ, противоречи на чл. 60, ал. 1 от Конституцията.

II. Относно § 50, т. 3, б. „а“ от ЗИД ЗКПО

С § 50, т. 3, б. „а“ от ЗИД ЗКПО в чл. 9 от Закона за митниците се създават нови ал. 4 и 5. В тях се предвижда правоотношенията с директорите на териториални дирекции (ал. 4, изр. 2), както и с главните директори на главни дирекции и с директорите на дирекции от специализираната администрация на Централното митническо управление (ал. 5, изр. 2), да могат да се прекратяват без предизвестие по преценка на директора на Агенция „Митници“, съгласувано с министъра на финансите.

1. Относно несъответствието с чл. 116 от Конституцията

Като директори, съответно главни директори, заемашите посочените длъжности в Агенция „Митници“ имат ръководни функции и са държавни служители съгласно чл. 5, ал. 1 от Закона за държавния служител и чл. 13, ал. 3 от Закона за администрацията. Нещо повече, по силата на чл. 5, ал. 2 от Закона за държавния служител, те са висши държавни служители. Затова спрямо тях в пълна мяра следва да са приложими както същностните характеристики на статута на държавния служител, така и принципите на държавната служба.

Статутът на държавния служител има конституционни измерения в чл. 116, ал. 1 от основния закон. Съгласно тази разпоредба държавните служители са изпълнители на волята и интересите на нацията, като са длъжни да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални. Значимостта на статута на държавния

служител е очертана и от Конституционния съд в Решение № 11 от 1998 г., в което се изтъква, че "по смисъла на чл. 116, ал. 1 от Конституцията държавните служители са замислени като траен, независим от политическите промени гръбнак на държавата, а тази функция изисква стабилитет на служебното им положение".

Принципът на стабилитета е носещата конструкция на държавната служба. Той е предпоставка за професионалното, законосъобразно и безпристрастно изпълнение на служебните функции, както и гаранция срещу упражняването на политически влияния и натиск. Този принцип трябва най-последователно да бъде провеждан при основанията за прекратяване на служебното правоотношение и при защитата срещу произволни уволнения. Затова и чл. 116, ал. 2 от Конституцията предвижда условията за освобождаването на държавните служители да се определят със закон. При уредбата обаче Народното събрание следва да не създава основания за прекратяване, които нарушават принципа на стабилитета и пречат за изпълнението на държавната служба съобразно изискванията чл. 116, ал. 1, изр. 2 от Конституцията.

С предвиденото освобождаване на директорите на териториални дирекции, на главните директори на главни дирекции и на директорите на дирекции в специализираната администрация в Централното митническо управление от директора на Агенция „Митници“ без предизвестие, по негова преценка, конституционно допустимата граница за автономност на законодателя е премината. Прилагането на такова основание по отношение на висши държавни служители в Агенция „Митници“ заличава границата между политическите и професионалните нива в администрацията, очертана с чл. 3, т. 1-3 от Закона за държавния служител. Директорът на Агенция „Митници“ и министърът на финансите, с когото се съгласува прекратяването на правоотношенията, са политически назначения. Те ще действат при неограничена дискреция, защото освобождаването „по преценка“ не е обвързано с никакви обективни критерии и не се нуждае от обосноваване. Такова основание за прекратяване е неприложимо за държавните служители, тъй като противоречи на принципа на политическия неутралитет по чл. 116, ал. 1 от Конституцията. Както е отбелязал Конституционният съд в Решение № 11 от 1998 г., освобождаването по политическа целесъобразност е допустимо само за лица, които са органи на управление или заемат длъжности въз основа на лично политическо доверие, защото те не са политически неутрални.

Всичко изложено по-горе показва, че лишени от стабилитет и без гаранции срещу упражняването на политически влияния, висшите държавни служители в Агенция „Митници“ не може да спазят конституционната повеля да бъдат изпълнители на волята и интересите на нацията и да се ръководят единствено от закона. Приетата уредба не съответства на вложения в чл. 116 от Конституцията смисъл администрацията да се състои от служители, назначени въз основа на тяхната професионална квалификация, вместо от политически назначения. Поради това считам, че предвиденото с § 50, т. 3, б.

„а“ основание за освобождаване „по преценка“ противоречи на чл. 116, ал. 1 от Конституцията.

2. Относно несъответствието с чл. 56 от Конституцията и с международни актове

Директорите на териториални дирекции, главните директори на главни дирекции и директорите на дирекции в специализираната администрация в Централното митническо управление имат статут на държавни служители. Затова прекратяването на техните правоотношения, което се извършва с индивидуален административен акт (чл. 108, ал. 1 от ЗДСл), подлежи на съдебен контрол по реда на Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Съгласно чл. 168, ал. 1 АПК съдът преценява законосъобразността на акта за прекратяване на правоотношението по всички основания по чл. 146 АПК, а именно: дали актът е издаден от компетентен административен орган и в установената форма, спазени ли са административно-производствените правила и материалноправните разпоредби за неговото издаване.

Предвиденото в § 50, т. 3, б. „а“ от ЗИД ЗКПО прекратяване на правоотношенията „по преценка“ е приложимата материалноправна норма, която не поставя изискването за мотивиране на преценката. Изцяло субективният характер на преценката я поставя извън правомощията на съда, който се произнася само по законосъобразността на оспорения акт. Достатъчно ще бъде „преценката“ да е обективирана в изискуемата форма като писмена заповед на директора на Агенция „Митници“ след получаване съгласието на министъра на финансите. По този начин прекратяването на правоотношенията няма да подлежи на съдържателен съдебен контрол и освободените на това основание ще бъдат лишени от пълноценна защита пред съд. Оспорените разпоредби не държат сметка за това, че правото на защита по чл. 56 от Конституцията е основно, всеобщо и лично право на гражданите, което по силата на чл. 57, ал. 1 от основния закон е и неотменимо право (Решение № 11 от 1998 г. на Конституционния съд). Лишаването от пълноценна съдебна защита в случая е още по-укоримо, тъй като чрез правото на защита се брани друго конституционно установено право – правото на труд.

Правото на всеки човек да получи ефективно възстановяване на неговите права от компетентните национални юрисдикции за действия, нарушаващи негови основни права, признати му от Конституцията или закона, е изрично закрепено в чл. 8 от Всеобщата декларация за правата на човека. Въведеното основание за прекратяване на правоотношенията по преценка на директора на Агенция „Митници“ е несъвместимо и с член 6, параграф 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, защото не преследва легитимна цел. Напротив – субективното и внезапно прекратяване (без предизвестие) на правоотношенията на висши държавни служители осуетява постигането на целта на чл. 116, ал. 1 от Конституцията – стабилна, професионална и политически неангажирана администрация.

Въз основа на гореизложеното считам, че в противоречие с чл. 56 от Конституцията с приетата уредба се отнема съществена част от ядрото на правото на защита като основно право на гражданите. Невъзможността да се упражни пълен съдебен контрол върху актовете за прекратяване на правоотношенията намалява ефективността на съдебната защита, което не съответства на чл. 8 от Всеобщата декларация за правата на човека и на чл. 6, параграф 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.

3. Относно несъответствието с чл. 6, ал. 2 от Конституцията

Като общочовешка ценност равенството е прокламирано в преамбюла на българската Конституция наред със свободата, мира, хуманизма, справедливостта и търпимостта. В чл. 6, ал. 2 равенството на гражданите пред закона е формулирано както като конституционен принцип, така и като основно право на гражданите. В същата конституционна разпоредба са посочени изчерпателно социални признаци (Решение № 14 на Конституционния съд от 1992 г.), които не могат да бъдат основание за неравно третиране, освен когато съображения от конституционен порядък налагат това (Решение № 11 от 2010 г. на Конституционния съд). Сред тези изчерпателно посочени признаци е и *общественото положение*.

Същността на държавната служба като дейност по осъществяване на функциите на държавата предопределя особеното обществено положение, което имат държавните служители. Няма никакви особености във функциите на директорите на териториални дирекции, на главните директори на главни дирекции и на директорите на дирекции в специализираната администрация в Централното митническо управление, които да налагат въвеждането в специалния закон – Законът за митниците, само спрямо тях специфично основание за освобождаване. Така законът ги третира неравно в сравнение с лицата, заемщи същите длъжности в други администрации. А както посочва Конституционният съд в мотивите си към Решение № 11 от 2010 г., „Сред най-важните характеристики на принципа на равенството пред закона е задължението, което той отправя към законодателната власт да третира в рамките на правното регулиране еднаквите еднакво.“ Абсолютно неоправдано е създаването на неравенство по признак обществено положение – заемана длъжност в Агенция „Митници“ по отношение на специално приложимо основание за прекратяване на правоотношенията и на произтичащото от него ограничаване на правото на съдебна защита.

Затова според мен предвиденото специфично основание за прекратяване на правоотношенията единствено за определени висши държавни служители в Агенция „Митници“ противоречи на принципа на равенството пред закона. Нарушена е и забраната по чл. 6, ал. 2 от Конституцията за недопускане на ограничения на права въз основа на обществено положение, каквото в случая е заемането на определени длъжности в Агенция „Митници“.

4. Относно несъответствието с принципа на правовата държава

Въведеното с § 50, т. 3, б. „а“ основание за прекратяване на правоотношенията по „преценка“ би засегнало както всички, заемащи посочените в закона длъжности в Агенция „Митници“, така и само някои от тях. Така, от една страна, законодателят пряко нарушава, а от друга страна, създава предпоставки при правоприлагане да бъде нарушена конституционната забрана за произвол, която също е проявление не само на принципа на равенството, а и на принципа на правовата държава. Както посочва Конституционният съд в Решение № 1 от 2005 г., „Произволът представлява нарушение на обективен критерий като мащаб за справедливост. Забраната за произвол е важен материалноправен компонент от съдържанието на правовата държава и е приложима към всеки закон.“

Поради това считам, че основание за прекратяване на правоотношенията по „преценка“ противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По изложените съображения се обръщам към Вас със следните искания:

1. Да обявите разпоредбата на § 39, т. 6 от ЗИД ЗКПО относно изменението на чл. 22 от Закона за местните данъци и такси за противоконституционна поради противоречие с чл. 60, ал. 1 от Конституцията.

2. Да обявите разпоредбата на § 50, т. 3, б. „а“ от ЗИД ЗКПО относно вторите изречения на създадените нови ал. 4 и 5 в чл. 9 от Закона за митниците за противоконституционна поради противоречие с чл. 116, ал. 1, чл. 56, чл. 6, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията и за несъответстваща на чл. 8 от Всеобщата декларация за правата на човека и на чл. 6, параграф 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.

На основание чл. 18, ал. 2, т. 3 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд Ви моля да конституирате като заинтересувани институции Народното събрание, Министерския съвет, главния прокурор, министъра на финансите, омбудсмана и синдикалните организации на служителите в администрацията.

РУМЕН РАДЕВ

ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ