



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от

Министерския съвет на Република България

по

конституционно дело № 12 за 2003 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 20 май 2003 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 12 за 2003 г.

Делото е образувано по искане на петчленен състав на Върховния административен съд (ВАС) във връзка с изхода на висящото пред него съдебно производство по жалба на община Перник срещу Тарифа № 14 за таксите, които се събират в системата на Министерството на регионалното развитие и благоустройството и от областните управители. Според съдебния състав изходът на конкретното дело зависи от противоречащи на чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България законови разпоредби, каквито са чл. 1, ал. 1 от Закона за държавните такси и чл. 8, ал. 2 от Закона за кадастъра и имотния регистър. Съдът оспорва конституционността на текстовете в частта им, с която е делегирано правомощие на Министерския съвет да определя размера на таксите, събирани от съответните държавни органи.

1. Относно твърденията за противоконституционност на чл. 1, ал. 1 от Закона за държавните такси (ЗДТ) в частта му за делегиране на правомощие на Министерския съвет да одобрява тарифи, с които да определя размера на държавните такси, събирани от органите на съдебната власт, от другите държавни органи и бюджетни организации

Съгласно чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество. Съответно чл. 60, ал. 2 предвижда, че данъчните облекчения и утежнения могат да се установяват само със закон.

Според чл. 1, ал. 1 от ЗДТ държавните такси се събират от органите на съдебната власт, от другите държавни органи и бюджетни организации в размери, определени с тарифи, одобрени от Министерския съвет, и постъпват в държавния бюджет, освен ако със закон е предвидено друго.

В искането се твърди, че Министерският съвет няма правомощие да определя размера на таксите, защото делегацията по чл. 1, ал. 1 от ЗДТ противоречи на конституционното изискване по чл. 60, ал. 1 таксите да се установяват със закон, а не с подзаконов нормативен акт. Посочва се още, че въпросната разпоредба е заварена от Конституцията, чиито норми съгласно чл. 5, ал. 2 имат непосредствено действие, и в съответствие със задължителното тълкуване, дадено с Решение № 10 на Конституционния съд от 1994 г. по конституционно дело № 4 за същата година, тя не следва да се прилага, щом като противоречи на Конституцията.

За да се прецени основателността на това твърдение, следва да се изясни съдържанието на понятията “данъци” и “такси”, както и да се даде отговор на въпроса какво урежда чл. 60 от Конституцията.

Систематичното място на чл. 60 от Конституцията е в глава втора “Основни права и задължения на гражданите”. Следователно с тази разпоредба конституционният законодател не урежда компетентност и правомощия на държавен орган, а определя конституционни задължения на гражданите и държавата. От една страна чл. 60, ал. 1 задължава гражданите да плащат данъците и таксите, определени от държавата, от друга страна той задължава държавата да установява данъците и таксите само със закон съобразно доходите и имуществото на гражданите.

Ясна е целта на конституционния текст – чрез него се въвежда конституционното изискване за предварителна определеност на публичните вземания, гарантиращо правата на данъкоплатците в съответствие с оправданите им очаквания за определеност на отношенията, в които встъпват с държавата, сигурността на гражданския обмен и на личната им собственост.

Компетентността за установяването на данъците и определянето на техния размер е уредена обаче не в чл. 60, ал. 1, а в чл. 84, т. 3 от Конституцията. Съгласно чл. 84, т. 3 от Конституцията установяването на данъците и определянето на техния размер е правомощие на Народното събрание. Както е посочено в Решение № 3 на Конституционния съд от 1996 г. по конституционно дело № 2 за същата година, това е изключително правомощие на Народното събрание, което не може да се делегира на изпълнителната власт. По аргумент за противното определянето на размера на таксите, установени от Народното събрание, не е сред изключителните конституционни правомощия на законодателния орган, делегирането на които е забранено от Конституцията. Законодателят може да определи сам конкретните размери на предвидените в съответния закон такси, но може и да възложи определянето им на Министерския съвет. В съответствие с този извод е приетата в редица закони уредба, в които се предвижда събирането на такси за действия и услуги, извършвани от държавни органи в размер, определен от Министерския съвет - Закон за устройството на територията, Закон за техническите изисквания към продуктите, Закон за авторското право и сродните му права, Закон за банковата несъстоятелност, Закон за българското гражданство, Закон за българските документи за самоличност и други, включително и в обсъжданите по конкретното дело Закон за държавните такси и Закон за кадастъра и имотния регистър. За сравнение само три са законите - Законът за насърчаване на заетостта, Законът за Комисията за финансов надзор и Законът за пътищата, в които законодателят сам е определил размера на установените със закона такси.

Съдържанието на понятието "данъци" е еднозначно и безспорно установено – те са публичноправни вземания на държавата, установени едностранно от нея при спазване на изискването за определянето на размера им в съответствие с доходите и имуществото на гражданите. Срещу тези вземания няма конкретно определено насрещно задължение на държавата за престиране и е определен специален ред за събирането им. С това съдържание се употребява понятието "данъци" навсякъде в законодателството.

Не така стои обаче въпросът с понятието "такси", което се употребява в законодателството за означаване на различни по своето съдържание и характер вземания на държавата. При това положение съпоставянето на чл. 60, ал. 1 от Конституцията, с който са въведени еднакви изисквания по отношение на данъците и таксите – да бъдат установени със закон и съобразени с доходите и имуществото на гражданите, и чл. 84, т. 3 от Конституцията, с която е предоставена на Народното събрание изключителната компетентност да установява данъците и да определя техния размер, дава основание да се подкрепи изводът, че чл. 60, ал. 1 от Конституцията има предвид само таксите, които са равностойни или с ефект на данък. Само в този случай на установяване на такси и определяне на размера им (въвеждани от държавата

едностранно и съобразени с дохода и имуществото на гражданите, срещу плащането на които тя няма задължение за конкретно определена в закона насрещна престация) законодателят 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. Тази категория такси са публични държавни вземания съгласно чл. 13, ал. 1, т. 2 от Данъчния процесуален кодекс и за тях редът за установяване, обезпечаване и събиране е еднакъв с този за данъците. Пример в такъв смисъл са таксите върху течните горива, установени и по размер с чл. 46 от Закона за пътищата, които се дължат от производителите и вносителите на горива.

Съществуват обаче и други такси, установени в законодателството, които не са равностойни или с ефект на данък. Те могат да бъдат най-общо определени като такси, които се заплащат за извършване на действия и за издаване на документи от държавни органи. В тях влизат например таксите, установени със специални закони, с които държавата регулира определени обществени отношения с цел защита интересите на гражданите – Закона за хазарта, Закона за Комисията за финансов надзор, Закона за контрол над взривните вещества, огнестрелните оръжия и боеприпасите, Закона за далекосъобщенията, Закона за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите, Закона за контрол на външнотърговската дейност с оръжие и със стоки и технологии с възможна двойна употреба и други. С тези закони се определят условия и ред за упражняването на съответна дейност, наличието на които се установява в административно производство и в зависимост от резултата се разрешава или отказва упражняването ѝ. Тези условия и ред са задължителни за всяко лице, което иска да упражнява съответната дейност, а взаимоотношенията му с държавата в административното производство са основани на принципа на власт и подчинение. Въвеждането на задължение за лицето да заплати такса в подобни случаи е обществено оправдано и справедливо, тъй като чрез таксите се осигуряват средства за издръжка на съответния държавен орган, осъществяващ регулирането и контрола на съответната дейност. Няма основание всички останали данъкоплатци да бъдат натоварвани да поемат или да участват в осигуряването на средства за покриване на тези разходи, след като това са разходи, които държавата прави, за да предостави право на отделно лице по негово искане и в негов интерес да осъществява дейност или да сключва определени сделки при условията и реда, предвидени в закона. В тези случаи законодателят е длъжен да определи за кои действия на държавните органи се дължи такса и да определи нейния размер било като сам го конкретизира, било като определи обективни показатели за конкретизирането му и възложи това на Министерския съвет или на друг държавен орган. Няма конституционна пречка да бъде избран и друг подход - със закона

да се определят действията, за които се дължат такси и да се възложи на Министерския съвет или на друг орган да определи размера на таксите, без в закона да се уреждат изрични показатели за конкретизирането му (така например с чл. 67 от Закона за банките управителният съвет на Централната банка, а не Министерският съвет, е овластен да определи размера на таксите, заплащани във връзка с упражняването на банковия надзор. Дори и без изрична препращаща норма в тези случаи овластеният държавен орган е длъжен при определяне размера на таксата да се съобрази с чл. 2 от ЗДТ, който съдържа ясни критерии за определяне на конкретния размер (за простите такси - необходимите материално-технически и административни разходи по предоставяне на услугата, а за пропорционалните - цената на документа или услугата).

Размерът на тези такси не се определя в зависимост от доходите и имуществото на гражданите, както предвижда чл. 60, ал. 1 от Конституцията, тъй като те не са равностойни или с ефект на данък. Нещо повече, подобно определяне на размера на таксите би било в нарушение на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, съгласно който законът 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. Тези такси по правило са частни държавни вземания и ако не е предвиден ред в специалния закон за събирането им, те се заплащат по реда на чл. 3 от ЗДТ, събират се от държавните органи, извършващи действието или издаващи документа, а за принудителното им събиране се ползва общият ред. Отклонение от това правило са единствено таксите по Закона за Комисията за финансов надзор, което според нас не произтича от характера и същността на установените такси, а е насочено към постигането на определена цел, каквато е самостоятелността на бюджета на органа за финансов надзор.

В тази категория са и таксите, които се заплащат за извършени действия и издадени документи от държавни органи извън посочените по-горе случаи. Такива са например таксите по Тарифа № 1 към Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и от Министерството на правосъдието, одобрена с Постановление № 167 на Министерския съвет от 1992 г., Тарифа № 3 за таксите, които се събират за консулско обслужване в системата на Министерството на външните работи по Закона за държавните такси, одобрена с Постановление № 49 на Министерския съвет от 2000 г., Тарифа № 4 за таксите, които се събират в системата на Министерството на вътрешните работи по Закона за държавните такси, одобрена с Постановление № 53 на Министерския съвет от 1998 г., Тарифа № 5 за таксите, които се събират в системата на Министерството на транспорта и съобщенията, одобрена с Постановление № 81 от 2000 г., Тарифата за нотариалните такси към Закона за нотариусите и нотариалната дейност, одобрена с Постановление № 186 на

Министерския съвет от 1998 г., Тарифата за държавните такси, събирани от Централния регистър на особените залози по Закона за особените залози, одобрена с Постановление № 128 на Министерския съвет от 1997 г. и редица други. Такива са и таксите по Тарифа № 14 за таксите, които се събират в системата на Министерството на регионалното развитие и благоустройството и от областните управители, одобрена с Постановление № 175 на Министерския съвет от 1998 г., чието оспорване пред Върховния административен съд е послужило за повод за образуване на настоящето конституционно дело. Тези такси също не са равностойни и нямат ефект на данък и също не се определят в зависимост от доходите и имуществото на гражданите. Общото при всички тях е, че и в тези случаи държавният орган извършва действия или издава документ по искане на отделно лице и общественият интерес налага този, който ще се ползва от резултата, да поеме или поне да вземе участие в покриването на разходите на държавата за осигуряване на желанието от него резултат. Доколкото тези разходи не зависят от доходите и имуществото на съответното лице, няма основание размерът на таксите да бъде обвързан с тях.

В тази категория са и таксите, които държавата събира за извършването от нея услуги, предоставяни свободно и от други стопански субекти, както и таксите, събирани за ползване на държавно имущество. Това са такси, които имат характер на цена за услуга, извършвана от държавата. Ползването на тези услуги е доброволно и взаимоотношенията на гражданите с държавата се основават на принципа на равнопоставеността. Въпреки че в тези случаи държавата участва в гражданския оборот като частноправен субект и предоставяните от нея услуги имат конкретна цена, законодателят използва понятието "такса", обвързвайки цената на предоставяните от държавата услуги с конституционните задължения на държавата да създава условия за осъществяване на гарантираните от Конституцията права на гражданите, да насърчава образованието, науката и културата, да подпомага отглеждането и възпитанието на децата, старите и болните хора. Размерите на тези такси обаче не са обвързани с фактическите разходи на държавата и с действителната цена на ползваните услуги, а водещото изискване е достъпност на услугата. Таксите от тази категория също са частни държавни вземания. Такива са например таксите за кандидатстване и обучение в държавните висши училища по чл. 9, ал. 3, т. 7 от Закона за висшето образование, чийто размер не може да бъде по-висок от 30 на сто от определените нормативи за издръжката на един студент. Такива са и таксите по чл. 17, ал. 2 от Закона за социално подпомагане, които не покриват разходите на републиканския бюджет по предоставяните социални услуги, а само част от тях. Пример за такси за ползване на държавно имущество са таксите за преминаване по отделни републикански пътища или техни участъци и съоръжения по чл. 10, ал. 1 от Закона за пътищата.

Задължението и таксите - частни държавни вземания, да бъдат установени със закон произтича от обстоятелството, че те са вид неданъчни държавни приходи, които постъпват в държавния бюджет и съгласно чл. 2, ал. 2 от Закона за устройството на държавния бюджет те се набират от физически и юридически лица по ред, определен със закон. От друга страна, държавните органи могат да събират и отчитат бюджетни приходи само когато това им е възложено със закон или с акт на Министерския съвет – чл. 6 от същия закон. Доколкото посочените законови разпоредби са в съответствие с конституционните правомощия на Министерския съвет по отношение съставянето и изпълнението на държавния бюджет и стопанисването на държавното имущество, няма основание да се приеме, че от конституционните изисквания по чл. 60, ал. 1 произтичат ограничения на бюджетните правомощия на Министерския съвет.

Доводи в подкрепа на извода, че изключителната компетентност на Народното събрание е само по отношение размера на данъците, се съдържат и в Решение № 9 на Конституционния съд от 2000 г. по конституционно дело № 6 за същата година, в което се казва:

“Важен собствен източник са местните данъци и такси. Тяхното установяване, включително и определянето на размера на местните данъци, може да стане само със закон съгласно чл. 84, т. 3 от Конституцията. Общинските съвети не могат сами да установяват (въвеждат) местни данъци и такси и да определят размера на местните данъци”.

Очевидно е, че Конституцията не съдържа забрана за законодателя да възложи на друг държавен орган определянето на размера на таксите, които е установил със закон. Обратното разбиране би означавало да се допише конституционната норма на чл. 84, т. 3, което е недопустимо.

С оглед посоченото считаме, че разпоредбата на чл. 1, ал. 1 от ЗДТ не противоречи както на Конституцията, така и на приетите след влизането ѝ в сила закони.

2. Относно твърденията за противоконституционност на чл. 8, ал. 2 от Закона за кадастъра и имотния регистър (ЗКИР) в частта му за делегиране на правомощие на Министерския съвет да одобри тарифи, с които да определи размера на таксите, събирани за нанасяне в кадастъра и за вписване в имотния регистър, и за справки и услуги по чл. 55, 56 и 92 от закона

С чл. 8, ал. 2 от ЗКИР са определени действията и услугите, за които се дължат такси и държавният орган, който събира тези такси. С ал. 4 и 5 е предвидено, че възникналите във връзка с тези услуги взаимоотношения между Агенцията по кадастъра

и ведомствата и общините се уреждат със заплащането само на действителните разходи, направени за създаване на копия от документацията.

В искането се твърди, че в нарушение на чл. 60, ал. 1 от Конституцията таксите са определени с подзаконен нормативен акт – с раздел IV от Тарифа № 14 за таксите, които се събират в системата на Министерството на регионалното развитие и благоустройството и от областните управители, одобрена с Постановление № 175 на Министерския съвет от 1998 г.

По тази част на искането не са изложени отделни аргументи, поради което считаме, че то е неоснователно по съображенията в т. 1 от становището. Таксите по ЗКИР не са равностойни или с ефект на данък и те не се определят в зависимост от имуществото и доходите на гражданите. Основанието за тяхната дължимост е установено в закон и няма конституционно изискване в закон да бъде определен и конкретният размер на всяка от таксите.

По посочените съображения считаме, че искането на петчленния състав на Върховния административен съд за обявяване на противоконституционността на чл. 1, ал. 1 от Закона за държавните такси и чл. 8, ал. 2 от Закона за кадастъра и имотния регистър в частта им, с която определянето на размера на таксите е възложено на Министерския съвет, е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Симеон Саксбурготски)