



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,  
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.com

**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

Г.к. № 95-КД

Дата 15.03.2019 г.

Изм. .... 424 .....  
Дата 15.03 .....2019 г.

**ДО**  
**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**  
**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТАНОВИЩЕ**

**ОТ ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ**  
**СЪВЕТ**

**ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО**  
**№ 15/2018 г.**

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Конституционно дело № 15/2018 г. е образувано по искане на Президента на Република България на 27.11.2018 г. и е по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 предложение второ от Конституцията.

Президентът на Република България иска установяването на противоконституционност и произнасяне за съответствие с международни договори на следните законови разпоредби:

1. **Параграф 39, т. 6 от Закона за изменение и допълнение на Закона за корпоративното подоходно облагане, (обн., ДВ, бр. 98 от 27.11.2018 г.) (ЗИД ЗКПО) относно изменението в чл. 22 от Закона за местните данъци и такси, като противоречащ на чл. 60, ал. 1 от Конституцията и**

2. **Параграф 50, т. 3, б. „а“ ЗИД ЗКПО относно вторите изречения на създадените нови ал. 4 и ал. 5 в чл. 9 от Закона за митниците, като противоречащ на чл. 116, ал. 1, чл. 56, чл. 6, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията и несъответен на чл. 8 от Всеобщата декларация за правата**

на човека и на чл. 6, § 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.

С определение от 24.01.2019 г. по к. д. № 15/2018 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането на Президента и е конституиран като заинтересована страна Висшия адвокатски съвет и въз основа на това изразяваме становище.

Висшият адвокатски съвет смята за основателно искането на Президента по к. д. № 15/2018 г. и подкрепя изложените от вносителя аргументи за противоконституционност и несъответствие с международните договори, по които Република България е страна на оспорените разпоредби.

## **I. Противоконституционност на параграф 39, т. 6 от ЗИД ЗКПО**

### **1. Противоречие с чл. 60, ал. 1 от Конституцията**

В искането на Президента е посочено, че преди направеното изменение с § 39, т. 6 от ЗИД ЗКПО в чл. 22 от Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ) данъчната ставка за всички имоти в една община е била еднаква и се е определяла от Общинския съвет в граници 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 населеното място или селищно образувание, включени в Списък на курортите в Република България и определяне на техните граници, приет с Решение на Министерски 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 с 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 били основно жилище на данъчно задълженото лице, не са били отдавани под наем и не са били регистрирани като места за настаняване по смисъла на Закона за туризма (ЗТ).

Изложената теза, че данъците се въвеждат с цел получаване на парични средства за издръжка на администрацията и за изпълнение на публични функции, както и че най-съществен техен белег е тяхната едностранна властническа организация – въвеждането им от публичната власт, без да е необходимо съгласието на данъкоплатците, не буди възражения. Също така

за защита на интересите на данъкоплатците е необходимо да бъде предвидена рамка, която да ограничи законодателя при определянето на размера им. Тази роля изпълняват законно установените принципи в чл. 60 от Конституцията на Република България - за законоустановеност на данъка и за съобразяването му с доходите и имуществата на данъкоплатците.

Принципът за законоустановеност на данъците намира проекция в разпоредбата на чл. 84, т. 3 от Конституцията, съгласно която установяването им е изключително правомощие на Народното събрание, като това се отнася до всички елементи на данъка - данъчен обект, данъчна основа, данъчна единица, данъчна ставка и пр. Това е подкрепено и от Решение № 3 от 1996 г. на Конституционния съд.

Данъчната ставка, като един от основните елементи на данъка, не може да бъде определяна от органи на изпълнителната власт, какъвто несъмнено е Министерският съвет и каквото той би могъл да направи чрез изменение на посочения вече Списък на курортите. Както изрично е посочено в Решение № 3 от 1996 г. на Конституционния съд: „Няма съмнение, че данъкът е публичноправно вземане на държавата, респ. общината, което се **установява едностранно от нея, но само със закон**, за да се гарантират и правата на данъкоплатците.” Това е дало основание да се изрази мнението, че изменението на чл. 22 ЗМДТ, направено с § 39, т. 6 от ЗИД ЗКПО, противоречи на Конституцията на Република България и на постоянната практика на Конституционния съд.

Имайки предвид, че законодателят основава разглежданата промяна относно данъка на Списък на курортните имоти, приет с Решение № 153 от 24.02.2012 г. на Министерския съвет, определяйки данъчните ставки чрез него, трябва да се вземе предвид, че липсват ясни критерии за категоризацията на имотите като курортни, като е приложена единствено таблица, която ги изброява. Така се оказва, че на практика ясно установени критерии, по които да могат да бъдат категоризирани различните имоти и да се осигури сигурност и стабилност в данъчното облагане липсват.

Неоспоримо теоретично и законово положение е, че когато се решава правната уредба на дадена материя, трябва да се вземе предвид нейното естество, за да бъде закрепена тя в закон или подзаконов нормативен акт. По изрична разпоредба на чл. 84, т. 3 от Конституцията данъците са от изключителната компетенция на Народното събрание, което ги приема със закон и не може да прехвърля тези си правомощия на друг орган. Законът, от своя страна, трябва да зададе параметрите на обществените отношения, до

които се отнася, и свързаните с тях правни институти, както и да очертае основното им съдържание, а не да делегира уредбата им на изпълнителната власт, като по този начин се осигури нужната стабилност на правната уредба (Решение № 5 от 2010 г. на Конституционния съд).

Според същото Решение на конституционната ни юрисдикция не е допустимо подзаконов нормативен акт да създава първична правна уредба. Точно обратното, той би могъл да има само вторичен характер и се издава въз основа и в изпълнение на закона (чл. 114 от Конституцията). На същото основание не е допустимо и подзаконов нормативен акт да определя смисъла и съдържанието на споменати в закона понятия или когато трябва да се реши даден въпрос, основанието за това да се търси в подзаконовия акт, а не в закона. В разглежданата промяна обаче се е стигнало точно до това, тъй като именно Списъкът на курортите, приет с Решение № 153 от 24.12.2012 г. на Министерския съвет, е актът, на който законът изрично прехвърля определянето на подлежащите на облагане имоти.

Въз основа на така разгледаните основни положения, трябва да се приеме, че законодателното решение данъчните ставки да зависят изцяло от списък на курортите, приет с Решение № 153 на Министерския съвет не съответства на изискванията поставени в Конституцията на Република България и в Закона за нормативните актове.

Не бива и да се игнорира и възможността за лесна и бърза промяна на разглеждания списък с приемането на последващо решение на Министерския съвет за изменение и допълнението му в последствие. Това би довело до **правна несигурност**, тъй като по този начин биха могли да бъдат включени или изключени едни или други имоти по неясни и евентуално субективни критерии.

Висшият адвокатски съвет поддържа мнението, че така на практика се оправомощава изпълнителната власт в лицето на правителството да участва в определението на данъчната ставка, което е недопустимо и в явно противоречие с конституционно залегналия принцип на определяне на данъците от законодателната власт в лицето на Народното събрание по чл. 84, т. 3 Конституцията на Република България. Това също би могло да доведе до нарушение на принципа на разделение на властите, който е основополагащ за нашата Конституция.

Затова и така изложената теза в искането на Президента на Републиката за обявяване на разгледаните разпоредби за противоречащи на Конституцията е основателна и следва да се подкрепи.

Що се отнася до второто обосновано становище на Президента на Републиката относно същността на данъците и съобразяването им с доходите и имуществата на данькоплатците, спазвайки изискванията на чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България, то също следва да се приеме за основателно, тъй като в своята постоянна практика Конституционният съд на Република България поддържа разграничението между подоходни и имуществени данъци и не допуска елементи, присъщи на една категория данъци да бъдат смесвани с елементи, присъщи на друга категория (Решение № 9 от 1996 г., Решение № 8 от 2002 г., Решение № 5 от 2012 г.). Това произтича и до голяма степен от характера на имуществения данък като местен данък за разлика от данъците върху доходите на физическите лица, които са републикански данъци.

Както е безспорно в законодателството и практиката, данъкът върху недвижимите имоти, е типичен имуществен данък. В Решение № 9 от 1996 г. на Конституционния съд изрично е посочено, че юридическият състав на данъка върху недвижимите имоти обхваща и правото на собственост. С този данък се облага стойността на имота, без оглед на това за какви нужди се ползва - жилищни или някакви други. Този принцип е изрично посочен и в практика на Конституционния ни съд – Решение № 9 от 1996 г., Решение № 11 от 2013 г., а е отразен и в чл. 13 ЗМДТ, съгласно който данъкът се заплаща независимо дали недвижимият имот се ползва или не.

Разглежданият данък относно имотите включени в списъка с курорти по начина, по който е дефиниран, съдържа елементи както на имуществен, така и на подоходен данък. Изменението в ЗМДТ обвързва заплащането на данъка с ползването на имота, а именно – той се дължи за имоти, които за съответната година 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. Целта, според вносителите, е да се премахне неравенството в положението на гражданите, които притежават такива имоти и са ги регистрирали като места за настаняване по Закон за туризма или са ги отдавали под наем през съответната година, със собствениците на такива имоти, които не са, и съответно не са били задължени да заплащат патентен данък или данък по Закона за данъците върху доходите на физическите лица (ЗДФЛ).

Що се отнася до имотите, регистрирани по чл. 61, ал. 2 от ЗТ, тази регистрация се прави от лица, които извършват туристическа дейност по чл. 3 от ЗТ, т.е. съответният имот се използва за туроператорската и

туристическата агентска дейност, хотелиерството, ресторантьорството, предоставянето на тематично ориентирани допълнителни туристически услуги и пр. (чл. 3, ал. 1 и следващите от ЗТ). Самите имоти попадат в обхвата на чл. 3, ал. 2 ЗТ и са туристически обекти. В този случай те се облагат с патентен данък по ЗМДТ, Раздел VI, като в Приложение № 4 от Закона изрично са посочени кои дейности подлежат на облагане и в какви размери. Необходимо е да се отбележи, че ползването на конкретните имоти като места за настаняване и последващата от това регистрация зависи изцяло от волята на техните собственици да извършват туристически дейности и да получават доходи от това.

Що се отнася до данъчното облагане на доходите от имотите, отдавани под наем, то се извършва по реда на ЗДДФЛ, като се облага полученият доход от наемната цена на имота, а не самият имот. А съществуването на наемно правоотношение и произтичащият от него доход са изцяло в дискреционната власт на съответния собственик.

Затова и не може да се приеме тезата, че изменението е насочено към премахване на неравенство в данъчните задължения на гражданите, тъй като данъкът по ЗДДФЛ и патентният данък се дължат поради избора, който собствениците на тези имоти са направили относно ползването на тяхното имущество и полученият в резултат на това доход.

Както беше посочено по-горе, правото на собственост е част от юридическия състав на данъка, а самото право на собственост се състои от класическата триадата - право на владение, право на ползване, право на разпореждане. То е основно конституционно право (чл. 17 Конституцията на Република България) и нито държавата, нито общината могат да налагат на собственика начин, по който да използва имота си. Също така в Решение № 9 от 1996 г. Конституционният съд се подчертава изрично следното: „Начинът на използване не е елемент от стойността (на имота- бел. автор). От това, че едно жилище престава да бъде ползвано според предназначението си и почва да се използва за нежилищни нужди, не се променя неговата стойност. Правото на собственост върху сграда, пораждащо данъчното задължение, има един и същ обем както когато сградата се ползва за жилищни нужди, така и когато тя не се ползва за такива нужди. Дотолкова, доколкото промяната в ползването може да доведе до различен доход от обекта, този доход трябва да бъде предмет на друг данък - подоходен”. От така разгледаните обстоятелства, може да се заключи, че направеното изменение в чл. 22 ЗМДТ не съответства на конституционните изисквания,

тъй като няма как да се обвързва данъчно задължение с волята на собственика на един имот относно начина на неговото ползване и произтичащия от това допълнителен доход с данък, облагащ съответната стойност на имота без оглед на неговото използване.

Конституционният съд държи и на строгото разграничение между подоходни и имуществени данъци, като в същото Решение № 9 от 1996 г. приема, че: „Отделното посочване в чл. 60, ал. 1 от Конституцията на "доходи и имущество" трябва да се схваща за изискване за разграниченост между подоходните и имуществените данъци, за недопускане на елементи, присъщи на едната категория данъци в другата категория данъци". Кое то становище оборва тезата на законодателя за избягване на неравенство между лицата, получаващи доходи от своите имоти и заплащащи съответно подоходен данък и лицата, притежаващи определени имоти, но решили да не ги използват по начин, носещ им допълнителен доход. За тях законодателят предвижда налагането на един класически имуществен данък с настоящите изменения, който не бива да се смесва с подоходните данъци. Разгледаното смесването между имуществени и подоходни данъци е видно и от мотивите на вносителите на промените между първо и второ гласуване на ЗИД ЗКПО, изчерпателно посочени в искането на Президента.

В сравнително-правен аспект в законодателствата на държавите членки на **Организация за икономическо сътрудничество и развитие** могат да се открият редица начини, по които чрез данъчни стимули или утежнения може да се предизвика активността на собствениците да използват имотите си. Тук обаче не е мястото да бъдат коментирани, нито това становище има за цел да дава консултации на законодателя. Избраният от законодателя начин да стимулира ползването на имотите в курортите не е съответен на Конституцията и на утвърдената практика на Конституционния съд, който последователно отстоява принципите на правовата държава в данъчната област. Поради това уредбата, задължаваща собствениците, които не отдават имотите си под наем и не са ги регистрирали като места за настаняване по ЗТ, като по този начин § 39, т. 6 от ЗИД ЗКПО (относно чл. 22, т. 2 от ЗМДТ) да заплащат по-висок данък противоречи на принципите, закрепени в Конституцията на Република България и в самия ЗМДТ, поради което направеното искане от Президента на Република България следва да бъде подкрепено.

**Въз основа на изложеното** Висшият адвокатски съвет смята, че законодателят необосновано е надхвърлил конституционната рамка, която

поставят чл. 60, ал. 1 от Конституцията и затова оспореният пред Конституционния съд текст следва да бъде обявен за противоконституционен.

## **II. Параграф 50, т. 3, б. „а“ 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, с които се предвижда правоотношенията с директорите на териториалните дирекции (ал. 4, изр. 2), както и с главните директори на главни дирекции и с директорите на дирекции от специализираната администрация на Централното управление (ал. 5, изр. 2), да могат да се прекратяват без предизвестие по преценка на директора на Агенция „Митници”, съгласувано с министъра на финансите.

Като оставим настрана факта, че Висшият адвокатски съвет винаги се е противопоставял категорично на изменението на десетки основополагащи за правния ред в Република България закони в преходните и заключителни разпоредби на един закон, какъвто в конкретния случай се явява Законът за корпоративното подоходно облагане (ЗКПО), становището ни във връзка с искането на Президента на Република България е следното:

### **1. Противоречие с чл. 116 от Конституция**

Следва да се приеме за безспорно, че като директори и съответно главни директори, заемашите посочените длъжности в Агенция „Митници”, имат ръководни функции и са държавни служители по смисъла на чл. 5, ал. 1 от Закона за държавния служител (ЗДСл) и чл. 13, ал. 3 от Закона за администрацията. Те са висши държавни служители по силата на чл. 5, ал. 2 ЗДСл, затова и спрямо тях са напълно приложими принципите на държавната служба.

Статутът на държавния служител има конституционна основа в чл. 116, ал. 1 от Конституцията на Република България, съгласно която разпоредба, те са изпълнители на волята на нацията, като са длъжни да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални. Значимостта на техния статут е очертана и в Решение № 11 от 1998 г. на Конституционния съд, според което „държавните служители са замислени като траен, независим от политическите промени гръбнак на държавата, а тази функция изисква стабилитет на служебното им положение.”



Принципът на стабилитет е основополагащо условие, за да могат държавните служители да изпълняват функциите си. Той е предпоставка за професионалното, законосъобразно и безпристрастно изпълнение на службата им, както и гаранция срещу упражняването на натиск и политическо влияние върху тях. Този принцип трябва последователно да се прилага особено при основанията за прекратяване на служебните им правоотношения, което изрично е постановено в чл. 116, ал. 2 Конституцията на Република България, посочвайки, че те се определят със закон. Принципът на стабилитет действа като гаранция за политическия неутралитет на висшите държавни служители и създава условия за спокойното изпълняване на служебните им задължения без това да бъде повлиявано от външни интереси.

С така предвиденото освобождаване, гореспоменатият принцип се нарушава, тъй като освобождаването на директорите на териториалните дирекции, на главните директори на главни дирекции и на директорите на дирекции в специализираната администрация в Централното митническо управление става от директора на Агенция „Митници“ съгласувано с министъра на финансите по тяхна преценка и без предизвестие.

Прилагането на такова основание за освобождаване по отношение на висши държавни служители нарушава принципа за стабилност на държавната служба. Директорът на Агенция „Митници“ и министърът на финансите, с който се съгласува прекратяването на правоотношението, са политически назначения. Те ще действат при неограничена дискреция, защото освобождаването „по преценка“ и без предизвестие не е обвързано с никакви обективни критерии. Няма изискване индивидуалният административен акт за прекратяване на служебното правоотношение да бъде мотивиран. Такова основание за прекратяване е неприложимо по отношение на държавните служители, тъй като противоречи, както на залегналия в чл. 116, ал. 2 от Конституцията принцип, така и на практиката на Конституционния съд, който в Решение № 11 от 1998 г. постановява, че освобождаването поради политически съображения е единствено допустимо за лица, органи на управление или заемащи длъжности въз основа на лично политическо доверие, защото те не са политически неутрални. Висшите ръководни длъжности в Агенция „Митници“ обаче не предполагат политически назначения, а напротив, разчитат на неутралитет и професионализъм на лицата, призвани да управляват системата от митнически учреждения, отговорни за събирането на мита, акцизи и ДДС по вноса, както и на

икономически санкции и глоби за нарушения на митническите режими. Това е валидно още повече като се вземе под внимание и фактът, че системата на българските митници, като част от системата, охраняваща бюджета на Европейския съюз и интересите на единната митническа територия, е подчинена, ако не изключително, то почти изключително на правото на Европейския съюз (Регламент ЕС 20135/952, Делегиран Регламент (ЕС) 2015/2446).

Както беше посочено по-горе, директорите на териториалните дирекции, главните директори на главни дирекции и директорите на дирекции от специализираната администрация на Централното митническо управление са висши държавни служители и тяхната основна функция е да **осигурят последователното, стабилно и сигурно действие** на държавната администрация. Тази им основна задача няма как да бъде постигната, ако съществуването на служебното им правоотношение е поставено в зависимост от **изцяло субективната и безконтролна преценка**, особено когато тя е направена от лица, които са политически назначения и съответно не може да се разчита на тяхната обективност и незаинтересованост.

Прави впечатление, че законодателят, въпреки че създава Инспекторат в Агенция „Митници”, чрез чл. 9, ал. 6 от Закона за митниците, който да осъществява контрол, е подчинил пряко този Инспекторат на директора на Агенция „Митници“. Освен това, изрично неговите правомощия се бъдат определени с органичния Правилник на Агенция „Митници“, което не би могло да се очаква да бъде **достатъчна гаранция** за осигуряването на неутралитет и стабилност при изпълняването на държавната служба и защита на правоотношенията на служителите.

Поради липсата на гаранции за обективизъм, безпристрастност и осъществяването на действителен контрол при преценката дали едно правоотношение следва да бъде продължено или не, искането за обявяване на чл. 9, ал. 4 и ал. 5 от Закона за митниците за противоречащи на Конституцията, следва да бъде подкрепено.

## **2. Противоречие с чл. 56 от Конституцията и с международните актове, по които Република България е страна**

Член 56 от Конституцията на Република България постановява: “Всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови

права или законни интереси. В държавните учреждения той може да се явява и със защитник.”

В този така широко обособен кръг от субекти, ползващи се от защита, попадат и директорите на териториалните дирекции, главните директори на главни дирекции и директорите на дирекции в специализираната администрация в Централното митническо управление. Те имат и статут на държавни служители, както бе изяснено по-горе, и следователно прекратяването на техните правоотношения се извършва с индивидуален административен акт по реда на чл. 108, ал 1 ЗДСл. Съобразно изричната разпоредба на чл. 124, ал. 1 ЗДСл тези актове подлежат на съдебен контрол по административен ред по реда на Административно процесуалния кодекс (АПК). Съгласно чл. 168, ал. 1 АПК съдът преценява законосъобразността на акта по всички основания по чл. 146 АПК, а именно: липса на компетентност; неспазване на установената форма; съществено нарушение на административнопроизводствени правила; противоречие с материалноправни разпоредби; несъответствие с целта на закона.

Както може да бъде установено от направените изменения, предвиденото прекратяване на правоотношенията „по преценка” (§ 50, т.3, б.”а” от ЗИД ЗКПО), не поставя изискване за нейното мотивиране. Поради факта, че административният съд проверява акта само за законосъобразност, а не и за целесъобразност, то тази преценка остава извън правомощията на съда. В крайна сметка е достатъчно „преценката” да бъде обективизирана в изискуемата форма като писмена заповед на директора на Агенция „Митници” след получено съгласие от министъра на финансите, за да бъде валидно извършено прекратяването на правоотношението, без да бъде възможно да се направена проверка по същество, което води и до обезсмисляне, в определена степен, на съдебния контрол върху този административен акт и накърняване на правата на тази категория служители.

Лишаването от съдържателен съдебен контрол върху този акт, според Решение № 11 от 1998г. на Конституционния съд, е недопустимо, тъй като „Правото на защита, в това число и съдебна, е основно, всеобщо и лично право на гражданите - чл. 56 от Конституцията. Като основно право то е неотменимо - чл. 57, ал. 1 от същата. Разпоредбата на чл. 56 от Конституцията има непосредствено действие и може да действа самостоятелно като последна защитна възможност на гражданите, чиито права и законни интереси са нарушени“ (Решение № 3 от 1994 г. на Конституционния съд).

По-конкретно измерение на засягане правото на защита е засягането на правото на труд, както е изтъкнато в направеното искане за обявяване на противоконституционност от страна на Президента на Републиката и както се посочва в предходна практика на Конституционния съд (вече цитираното Решение № 11 от 1998 г.). Правото на труд също е едно от основните права, ползващи се с конституционна закрила. Така разглежданата законодателна промяна не само засяга устоите на държавната служба и нормалното развитие на дейността на държавната администрация, но и накърнява основни права на всеки български гражданин, предмет на конституционна, а и на международна закрила.

Правилно е отбелязано, че оспорваните разпоредби не се съобразяват с основополагащия конституционен принцип - правото на защита по чл. 56 от Конституцията. То е основно, всеобщо и лично право на гражданите, което по изричната разпоредба на чл. 57 от Конституцията и константната съдебна практика е неотменимо право. Също така правото на всеки да получи ефективно възстановяване на накърнени негови права от компетентна национална юрисдикция, признати му от Конституцията или закон, е изрично закрепено в чл. 8 от Всеобщата декларация за правата на човека. Разглежданото основание за прекратяване на правоотношението е несъвместимо и с чл. 6, параграф 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, по която Република България е страна и съгласно разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията има пряко действие и предимство пред противоречащите ѝ вътрешноправни разпоредби.

Въведеното основание за прекратяване на правоотношенията по преценка на директора на Агенция „Митници” със съгласието на министъра на финансите регламентира един изцяло **субективен и внезапен** (без предизвестие) начин за прекратяване на правоотношенията на висши държавни служители, осуетяващо и постигането на основната цел на чл. 116, ал. 1 от Конституцията, а именно създаването и функционирането на стабилна, професионална и политически неутрална администрация. Затова и направеното искане за обявяване на § 50, т. 3, б. „а” за противоконституционна следва да бъде подкрепено.

### **3. Противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията**

Равенството на гражданите пред закона е прокламирано като общочовешка ценност в чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България,

като разпоредбата изброява изчерпателно социалните признаци, които не могат да бъдат основание за неравното третиране на гражданите. Сред тях е и общественото им положение.

Държавните служители, поради особеността на държавната служба и функциите, които изпълняват, имат особено обществено положение, което е уредено в Закона за държавните служители. Директорите на териториалните дирекции, главните директори на главните дирекции, директорите в дирекции на специализираната администрация в Централното митническо управление нямат никаква особена специфика във функциите, която да налага специален закон - Закон за митниците - да създава специално основание за прекратяване на тяхното правоотношение, като така да въвежда специфика в тяхното положение спрямо останалите държавни служители. По този начин се създава неравенство в третирането им в сравнение със служителите в други администрации, а това е в противоречие с конституционно прогласения принцип за равенството.

#### **4. Противоречие с принципа на правовата държава**

С направените изменения чрез § 50, т. 3, б. „а” в ЗИД ЗКПО законодателят нарушава принципа на правовата държава в неговите различни проявления, а именно като принцип на правна сигурност, поради обстоятелството, че липсва обективен критерий при прекратяване на служебното правоотношение и липсата на реален съдебен контрол върху така постановения акт. Що се отнася до принципа на материална справедливост, като друго проявление на принципа на правовата държава (Решение № 1 от 2005 г. на Конституционния съд), той също не е спазен. Тези два елемента на принципа на правовата държава – формален и материален – дават конституционните граници за упражняване на държавна власт в рамките на законите, които материално и формално е необходимо да съответстват на Конституцията и които са създадени за постигане на правната сигурност на регулираните обществени отношения.

### **III. Заключение**

След като се запозна и в детайли обсъди аргументите, изложени в искането на г-н Румен Радев, Президент на Република България, направено на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 предложение второ от Конституцията на Република България за обявяване като противоконституционни на § 39, т. 6 от ЗИД ЗКПО, 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”, вторите изречения на създадените нови ал. 4 и 5 в чл. 9 от Закона за митниците, Висшият адвокатски съвет го подкрепя изцяло, както следва:

1. В частта относно § 39, т. 6 от ЗИД ЗКПО, разгледано подробно в раздел I от това становище, поради липсата на установени на законово ниво критерии, по които ясно, точно и обективно да се категоризират кои имоти са курортни и кои не. Недопустимо е с оглед на конституционната и законодателна уредба, а така също и утвърдената практика на Конституционния съд, тези критерии да бъдат регламентирани с решение на Министерски съвет, което не може да осигури необходимата стабилност, обективност и предвидимост на материя, пряко свързана та на данъчното законодателство.

Законодателят, приемайки обсъжданите изменения, е допуснал смесване на подоходните и имуществените данъци. Нито в теорията, нито в практиката, както се вижда от цитираните в раздел I решения на Конституционния съд, съществува спор относно различния им характер и необходимостта да се прави разлика между тях, с оглед и на различните им функции и предназначение.

Въпреки изтъкнатите аргументи на вносителите на измененията за отстраняване на неравенство между гражданите относно данъчното им третиране, не може да бъде споделен аргументът, че с така направените промени то се отстранява. Напротив неравенството в данъчното облагане е резултат от изменението, тъй като задължава собствениците на имоти да заплащат данък, именно защото не използват съответния имот по определен начин (като място за настаняване или за да бъде отдаден под наем), а това е в противоречие с Конституцията и логиката на самия Закон за местните данъци и такси.

2. В частта относно обявяването на § 50, т. 3, б. а от ЗИД ЗКПО за противоконституционен, поради подробно изложените съображения в Раздел II по-горе. Липсата на каквито и да било **гаранции за обективизъм, безпристрастност** и възможността да осъществяване на действителен контрол вътре в рамките на Агенция „Митници“ чрез създадения Инспекторат по чл. 9, ал. 6 от Закона за митниците и особено поради липсата на **реален и съдържателен съдебен контрол** върху преценката, дали едно правоотношение трябва да бъде продължено или не, искането за обявяване на чл. 9, ал. 4 и 5 от Закона за митниците за противоречащи на Конституцията, се подкрепя без резерви.

Така регламентираното основание пречи и за реализацията на основната цел на държавната администрация – стабилното, предвидимо и политическо неутралното извършване на нейните функции.

Директорите на териториалните дирекции, главните директори на главните дирекции, директорите в дирекции на специализираната администрация в Централното митническо управление са държавни служители, чийто статут и правоотношения следва да бъдат регламентирани от Закона за държавния служител. Липсва каквато и да била специфика в осъществяването от тях функции, която да налага създаване на специфично основания за прекратяване на служебното им правоотношение в отделен закон- Закон за митници. С разглежданата уредба се създава неравенство в третирането на тези служители с останалите служители в държавния апарат, което противоречи, както на българското законодателство, така и на международните актове, по които Република България е страна.

Поради изложените съображения, Висшият адвокатски съвет подкрепя направеното искане от Президента на Република България, за обявяването за противоконституционни на § 39, т. 6 от ЗИД ЗКПО като противоречащ на чл. 60, ал. 1 от Конституцията и § 50, т. 3, б. а от ЗИД ЗКПО, като противоречащ на чл. 116, ал. 1, чл. 56 (правото на защита), чл. 6, ал. 2 (принципа за равенство), чл. 4, ал. 1 (принципа за правовата държава) от Конституцията на Република България и несъответстващ на чл. 8 от Всеобщата декларация за правата на човека и чл. 6, параграф 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ  
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

РАЛИЦА НЕДЕЛКОВА

