



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Г. № 20/К-1/20/2013
Дата 17.10.2013

СТОЛИЧНА ОБЩИНА

София 1000, ул. „Московска“ №33, телефонен номератор: 9377 xxx, факс: 9810653, www.sofia.bg

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТОЛИЧНА ОБЩИНА
ул. Московска №33

РЕГИСТРАЦИОНЕН ИНДЕКС И ДАТА

СО-1100-1405 / 17.10.13

СТ А Н О В И Щ Е

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 20/2013 г.

от СТОЛИЧНА ОБЩИНА, гр. София, ул. Московска, 33, представлявана

от кмета Йорданка Асенова Фандъкова

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение на Конституционния съд от 26.09.2013 г. Столична община е конституирана като заинтересована страна по конституционно дело № 20 от 2013 г. Делото е образувано на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България по искане на състав на Върховния административен съд за установяване на несъответствие между чл. 10, ал. 1 във връзка с чл. 13 и чл. 24 от Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ) с чл. 60, ал. 1 от Конституцията в контекста на чл. 1 от Допълнителния протокол от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ДП от КЗПЧОС). Поставен за обсъждане от КС е въпросът дали разпоредбата на чл. 10, ал. 1 във връзка с чл. 13 и чл. 24 от ЗМДТ адекватно отразява конституционно определения обект на облагане - имущество, и конституционно определения начин на облагане - съразмерно. Вносителите изхождат от конкретен практически казус, свързан с данъчно третиране на имот, попаднал в устройствена зона на терени за локални градини и озеленяване съгласно общия устройствен план на гр. София (адм. дело № 568/2013 г. по описа на Върховния административен съд).

1. КС е сезиран за установяване на противоконституционност на данъчна норма на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от КРБ, като искането е мотивирано и с разпоредба на международен договор - Допълнителния протокол № 1 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи. Съставът на ВАС не е поискал на основание чл. 149, ал. 1, т. 4 от КРБ обявяване на несъответствие на чл. 10, ал. 1 от ЗМДТ с посочения международен договор. **Ето защо, считаме, че в Определението на КС от 26.09.2013 г. по конст. дело № 20 от 2013 г. неправилно е допуснато искането за разглеждане и по отношение установяване на несъответствие на чл. 10, ал. 1 от ЗМДТ с международните договори, по които Република България е страна, и на основание чл. 22, ал. 1 от ЗКС съдът не следва да обсъжда този въпрос.**

2. Оспорена е разпоредбата на чл. 10, ал. 1 от ЗМДТ, съгласно която:

„С данък върху недвижимите имоти се облагат разположените на територията на страната сгради и поземлени имоти в строителните граници на населените места и селищните образувания, както и поземлените имоти извън тях, които според подробен устройствен план имат предназначението по чл. 8, т. 1 от Закона -за устройство на територията и след промяна на предназначението на земята, когато това се изисква по реда на специален закон.“

Предназначението на нормата е да въведе данъка върху недвижимите имоти като допустимо от чл. 60, ал. 1 от Конституцията публично задължение и да очертае обекта на облагане, а именно „разположените на територията на страната сгради и поземлени имоти“. Никъде в искането на вносителите не се съдържат твърдения за противоконституционност на самия данък върху недвижимите имоти. В съдебния състав е породено „съмнение относно съобразеността на данък, който се дължи за имот, който по силата на законова норма и на акт на Министерския съвет не може да бъде използван от собственика, с имуществото, за което се дължи“ - стр. 6 от искането. Основният въпрос, с който е сезиран Конституционният съд, е формулиран от вносителите по следния начин: „Поемането от собственика на имот, отреден за обществена нужда при действащите рестрикции на Закона за устройството и застрояването на Столична община, на ограничения на личната собственост в името на общата цел разумно пропорционално ли е на изисквания от него еднакъв принос към общия интерес под формата на данък за имота с този на собствениците, които не са ограничени във възможностите си да използват имотите?“. Очевидно е, че целта на вносителите е да се оспори дължимостта на данък върху недвижим имот с променен по силата на нормативен акт градоустройствен статут, налагащ последващото му отчуждаване.

Разпоредбата на чл. 10, ал. 1 от ЗМДТ формулира принципната постановка за дължимост на имуществен данък, с който се облагат недвижимите имоти на територията на страната. Отклоненията от този принцип под формата на данъчни облекчения се съдържат в разпоредбата на чл. 24 от ЗМДТ. Тази норма обаче не е оспорена като противоконституционна от страна на вносителите. Не е оспорена и разпоредбата на чл. 13 от ЗМДТ, съгласно която данъкът върху недвижимите имоти се дължи независимо от ползването на имота. Връзката между чл. 10, ал. 1 и чл. 13 и чл.24 от ЗМДТ, на която вносителите се позовават, пояснява изложената от тях теза, но не би могла да задължи Конституционния съд да се произнесе по незааявено искане за обявяване на противоконституционност и на тези две разпоредби. От друга страна, Конституционният съд не може да излезе с решение за задължително тълкуване на чл.10, ал. 1 ЗМДТ в посочения от вносителите ограничителен смисъл, тъй като това е извън обхвата на неговите правомощия.

На практика, независимо, че това не е целта на искането, евентуалното обявяване на чл.10, ал.1 ЗМДТ за противоконституционен би довело до отпадане на правното основание за заплащане на данък върху всички недвижими имоти, разположени на територията на страната. Правните последици на обявяване на противоконституционността на тази норма няма да се ограничат само върху тези имоти, които по силата на Закона за устройството и застрояването на Столична община са отредени за бъдещо отчуждаване с цел задоволяване на определен обществен интерес.

На основание чл. 22, ал. 1 от ЗКС Конституционният съд може да се произнесе само по направеното искане т.е. **само по отношение оспорването на разпоредбата на чл.10, ал.1 ЗМДТ в нейната цялост като противоречаща на Конституцията.** Предвид предназначението на тази норма обаче, считаме, че искането на вносителите е напълно неоснователно и не следва да бъде уважено.

3. Предметът на конституционното дело обхваща два отделни въпроса:

а) дали имот, предвиден за локални градини и озеленяване по реда на Закона за устройството и застрояването на Столична община (ЗУЗСО), чието ползване е ограничено, продължава да се счита за имущество по смисъла на чл.60, ал. 1 КРБ и съответно - годен обект на облагане по реда на чл. 10, ал. 1 ЗМДТ;

и

б) дали облагането с местен данък на този имот за периода от неговото отреждане за нуждите на зелената система на град София до приключване на фактическия състав по отчуждаването му не представлява прекомерно и неоправдано засягане на правото на собственост.

3.1. Относно наличието на годеи обект на облагане по чл. 10, ал. 1 ЗМТД.

Съгласно Решение № 9 от 20.06.1996 г. на Конституционния съд по конст. д. № 9/96 г. местните данъци върху недвижимите имоти са типични имуществени данъци, в чиито фактически състав влиза правото на собственост. Промененият устройствен статут на недвижим имот по реда на ЗУЗСО не води до експроприация и прекъсване на правната връзка на собственост между данъчно задълженото лице и съответния недвижим имот. Имотът продължава да е част от имуществото на това лице, независимо, че попада в устройствена зона за терени локални градини и озеленяване и предстои неговото отчуждаване по чл. 17, ал. 1, т. 1 от ЗУЗСО. Налице е легитимен обект на облагане с имуществен данък. Въведената със ЗУЗСО забрана за строителство на недвижимия имот ограничава правните възможности за неговото ползване, но това не изважда имота от гражданския оборот. Собственикът не е ограничен в правата си да се разпореди с този имот, да го използва като обезпечение, както и да реализира приходи от стопанска дейност, осъществявана в него. Наложеният от ЗУЗСО забрани за строителство в имоти под 1 ха, попадащи в устройствени зони и самостоятелни терени на зелената система, не лишава собственика на такъв имот от възможността да разположи в него преместваеми обекти с търговско предназначение и да реализира приходите, от които е лишен поради законовата забрана за строителство. Да се твърди, че липсата на възможност за застрояване изчерпва възможността за ползване на имота и го изважда от гражданския оборот, е пресилено и не съответства на правната логика и житейската действителност. Да се възприеме логиката на тази теза би означавало например, че имотите, които фактически не са годни за застрояване, възбранените имоти, както и имотите с наложена строителна забрана по чл. 198 от Закона за устройство на територията също са извън приложното поле на чл. 60, ал. 1 от КРБ и не следва да се облагат по реда на чл. 10, ал. 1 ЗМДТ. Фактът, че ползването на имота е ограничено в определена степен, не следва да се отчита при определянето на обекта на облагането. Включването на ползването като релевантен фактор би довело до противоконституционно смесване на елементи от имуществените и подоходните данъци в нарушение на чл. 60, ал. 1 от КРБ (Решение № 9 от 20.06.1996 г. на Конституционния съд по конст. дело. № 9/96 г.; Решение № 5 от 5.04.2012 г. на Конституционния съд по конст. дело № 13/2011 г.).

Конституционният съд вече се е произнесъл по отношение на ирелевантността на ползването на един имот за определяне на размера на данъка, дължим от собственика на този имот. Така с Решение № 9 от 20.06.1996 г. по конст. дело № 9 от 1996г. съдът е приел следното: „Размерът на данъка се обуславя от стойността на обекта, която не се влияе от това за какви нужди той се използва. Начинът на използване не е елемент от стойността.“

Изводът е, че процесният недвижим имот продължава да е „имущество“ по смисъла на чл. 60, ал. 1 от КРБ и е легитимен обект на данъчно облагане по реда на чл. 10, ал. 1 във връзка с чл. 13 и чл. 24 от ЗМДТ.

В искането до Конституционния съд се посочва, че чл. 60, ал. 1 от Конституцията следва да се тълкува в контекста на чл. 1 от ДП към КЗПЧОС. Възниква въпросът, може ли да се установи такава връзка между двете норми, която води до противоконституционност на чл. 10, ал. 1 от ЗМДТ.

Съгласно чл. 1 от ДП:

„Всяко физическо или юридическо лице има право мирно да се ползва от своята собственост. Никой не може да бъде лишен от своята собственост освен в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право.“

Преходните разпоредби не накърняват по никакъв начин правото на държавите да въвеждат такива закони, каквито сметат за необходими за осъществяването на контрол върху ползването на собствеността в съответствие с общия интерес или за осигуряване на плащането на данъци или други постъпления или глоби.“

В своята установена практика Европейският съд за правата на човека (ЕСПЧ) разграничава три правила в цитираната разпоредба. В първото изречение на първия параграф се съдържа първата норма, обща по своя характер, която закрепва принципа на мирно ползване на собствеността. Второто правило, извлечено от второто изречение на първия параграф, урежда отнемането на правото на собственост при наличието на определени предпоставки. Третото правило, съдържащо се във втория параграф на чл. 1 от ДП, признава правото на държавите да ограничават ползването на собствеността, когато това е в обществен интерес и да упражняват широка дискреция при определяне на данъчната си политика (дело *Sporrong and Lonnroth v. Sweden*, жалби № 7151/75, 7152/75, § 61; дело *Allan Jacobsson v. Sweden* (№ 1), жалба № 10842/84, § 53; дело *Matos e Silva and others v. Portugal*, жалба № 15777/89, § 81, дело *National & Provincial Building Society Building Society, Leeds Permanent Building Society and Yorkshire Building Society v. The United Kingdom*, жалби №

117/1996/736/933-935, § 78). В решенията си ЕСПЧ нееднократно подчертава, че трите правила са свързани помежду си и имат отношение на общо правило. ЕСПЧ е подчертавал многократно, че понятието „собственост“ („possessions“) по чл. 1 от ДП е автономно за конвенцията, не се ограничава до движимите и недвижимите вещи, не зависи от категориите на националното законодателство и се преценява във всеки отделен случай съобразно особеностите на казуса (дело *N.K.M. v. Hungary*, жалба № 66529/11, § 33 - 34). Изяснявайки обхвата на понятието „имущество“/„собственост“ по смисъла на чл. 1 от ДП, съдът прилага разширително тълкуване на термина, като включва в него освен движимо и недвижимо имущество и разрешения за планиране (дело *Pine Valley Developments Ltd. v. Ireland*, жалба № 12742/87), нереализирани заповеди за отчуждаване и забрани за строителство (дело *Sporrong and Lonnroth v. Sweden*, жалби № 7151/75, 7152/75), право на ловуване върху земя (дело *Chassagnou and others v. France*, жалби №№ 25088/94, 28331/95, 28443/95), право на иск за обезщетение или реституция на имущество (дело *Pressos Compania Naviera SA and others v. Belgium*, жалба № 17849/91), вземания, за които ищецът има основателни причини да счита, че ще бъдат осъществени (дело *N.K.M. v. Hungary*, жалба № 66529/11) и др. Следователно, напълно нецелесъобразно е да се търси изравняване на смисловите обеми на понятията „имущество“ по чл. 60, ал. 1 от КРБ и „собственост“ по чл. 1 от ДП на КЗПЧОС. Нещо повече - при търсенето на подобни аналогии следва да се държи сметка преди всичко за втория параграф на чл. 1 от Допълнителния протокол на конвенцията, който ясно подчертава, че правилата за мирно ползване на собствеността не накърняват по никакъв начин правото на държавите да определят в широки граници данъчната си политика. Европейският съд за правата на човека в своята установена практика многократно е изразявал становище, че при установяване на вътрешната си данъчна политика държавите разполагат с голям обем на дискреция и съдът не може да оценява начина, по който тя се упражнява, освен ако оспорваните данъчни мерки нарушават принципа на пропорционалността, защото са произволни или налагането им не произтича от основателни причини (дело *M.A. and 34 Others v. Finland*, жалба № 27793/95; дело *N.K.M. v. Hungary*, жалба № 66529/11, § 60 - 65; дело *National and Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society and Yorkshire Building Society v. the United Kingdom*, жалби № 117/1996/736/933-935, § 80; виж. също дело *Urbarska Obec Trencianske Biskupice v. Slovakia*, жалба № 74258/01

139, Gasus Dosier und Fordertechnik GmbH v. The Netherlands, жалба № 15375/89, § 60). Приема се, че е естествено право на държавите да определят какви данъци да налагат, тъй като подобно решение съдържа политически, икономически и социални съображения, преценката по които е изцяло в техните компетенции, а не в тези на ЕСПЧ (дело N.K.M. v. Hungary, жалба № 66529/11, § 57).

Наред с това е важно да се отбележи, че събираният от процесния имот данък преследва легитимна обществена цел - обезпечаването на приходите в общинската хазна и разпределяне на данъчната тежест между членовете на общността. В конкретния случай става въпрос за традиционен имуществен данък върху недвижимите имоти, които е познат на практически всички цивилизовани правни системи. По отношение на пропорционалността на преследваните цели спрямо данъка, трябва да се има предвид, че той не е дискриминационен, тъй като не поставя собственика на имота в по-неблагоприятно положение от собствениците на други сходни имоти. Още повече, че размерът на данъчната основа се определя по правила, разписани в Приложение № 2 към ЗМДТ, при съобразяване с предназначението на имота. По този начин се зачитат изискванията на принципа на пропорционалността, не се допуска прекомерност или превръщането на данъка в извънредна тежест за собственика. Изводът е един - **при облагането на процесния имот, независимо, че ползването върху него е ограничено и същият предстои да бъде отчужден по реда на ЗУЗСО, държавата не е упражнила превратно предоставената ѝ от чл. 60, ал. 1 от Конституцията и чл. 1 от Допълнителния протокол широка дискреция при водене на данъчната политика.**

3.2. Относно съразмерността на облагането

При положение, че е налице годен обект на облагане - недвижим имот, остава да се отговори на въпроса дали включването му в хипотезата на чл. 10, ал. 1 ЗМДТ не противоречи на изискването за съразмерност между облагането и имуществото на лицата.

Принципът за справедливост на данъчното облагане е свързан с установяването на правила, които да сочат по какъв начин да се разпределят ползите и тежестите в обществото. В чл. 60 от Конституцията са очертани границите, в които законодателят би могъл да оперира, а именно установяване на данъците, на данъчните облекчения и утежнения само и единствено със закон и разпределяне на данъците между гражданите съобразно техните доходи и имущество. Тези принципи са коректно отразени от законодателя в системата на

ЗМДТ, при която размерът на данъка по чл. 10, ал. 1 за нежилищните имоти на предприятията зависи от съотношението между данъчната оценка на имота по Приложение № 2 и отчетната му стойност (чл. 21, ал. 1 ЗМДТ). Обсъждането на това съотношение е извън предмета на конституционния контрол (Решение № 5 от 5.04.2012 г. на Конституционния съд по конст. дело № 13/2011 г). Що се отнася до начина на определяне на данъчната оценка на недвижимите имоти, във формулата се включват коефициент за устройствена зона и коефициент за застроеност съгласно чл. 16 и чл. 17 от Приложение № 2 от ЗМДТ. Ето защо, не е вярно твърдението на вносителите, че промененият устройствен статут на имота е напълно ирелевантен факт към данъчното му облагане - стр.1 от искането. **Промяната на устройствения статут на недвижимия имот от жилищна устройствена зона с преобладаващо комплексно застрояване в устройствена зона за терени за локални градини и озеленяване директно рефлектира върху данъчната му оценка чрез промяната на коефициентите за устройствена зона и за застроеност.** Данъчната оценка на този имот намалява, което автоматично води и до намаляване на размера на дължимия данък. **Очевидно е, че в ЗМДТ законодателят в съответствие с чл.60, ал.1 от Основния закон е заложил механизъм за разпределяне на данъчната тежест от облагането на недвижимите имоти, базиран на принципа на справедливост и разумно отношение на пропорционалност.** Съгласно цитираното Решение № 5 от 5.04.2012 г. на Конституционния съд по конст. дело № 13/2011 г: „...в разпоредбите на приложение № 2 има редица критерии, които отчитат вида на сградата, предназначението ѝ, в строителни граници ли се намира, отчита се категорията на населеното място и т.н. Очевидно това са обществените очаквания към законодателя за справедливо облагане...". **Няма причина Конституционния съд да отстъпи от тази скорошна практика и да приеме, че 10, ал. 1 ЗМДТ противоречи на принципа за справедливост в данъчното облагане, прогласен в чл. 60, ал. 1 от КРБ.**

3. На последно място, следва да се обсъди развитият от вносителите аргумент, който установява противоконституционност на чл. 10, ал. 1 във връзка с чл. 13 и чл. 24 ЗМДТ. Вносителите са аргументирали своето искане с връзка между цитираните норми. Оттук е изведен неправилният според нас извод, че разпоредбата на чл. 10, ал. 1 от ЗМДТ не съответства на Основния закон, защото законодателят не е включил в списъка на данъчните облекчения по чл. 24, ал. 1 от ЗМДТ имоти, предвидени за отчуждаване с оглед на предназначението им за локални градини и озеленяване по реда на ЗУЗСО. В свое предходно

решение Конституционният съд е приел, че въведеното със закон данъчно облекчение под формата на освобождаването от местен данък на реституирани имоти, които не могат да се използват, не е противоконституционно и не нарушава принципа на равенство пред закона (Решение № 4 от 11.04.1998 г. на Конституционния съд по конст. дело № 16 от 1997 г.). Но от това не следва, че разширяването на това изключение до всички имоти, чието ползване е ограничено, произтича пряко от изискванията на Конституцията или е в правомощията на Конституционния съд. Разширяването на списъка на изключенията по чл. 24 ЗМДТ следва да се квалифицира като въпрос на „целесъобразност, справедливост и на данъчна политика, а не на конституционност" (Решение № 2 от 30.01.1997 г. на Конституционния съд по конст. д. № 26/96 г.; така и Решение № 6 от 27.04.2010 г. на Конституционния съд по к. д. № 16/2009 г.). Предвиждането на изключения от данъчното облагане на процесния имот и други имоти със сходен устройствен статус е прерогатив на законодателната власт, като дискрецията при нейното упражняване е въпрос, който не подлежи на конституционен контрол, след като са спазени изискванията по чл. 60 КРБ за законоустановеност на данъчния режим (Решение № 12 от 1.XI. 1994 г. на КС на РБ по конст. д. № 12/94 г.).

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С оглед на гореизложеното, молим, да отхвърлите като неоснователно искането на състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл.10, ал.1 от Закона за местните данъци и такси.

София, 16 октомври 2013 г.

С УВАЖЕНИЕ
ЙОРДАНКА ФАНДЪКОВА
КМЕТ НА СТОЛИЧНА ОБЩИНА



ЕЛЕН ГЕРДЖИКОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА СОС

