

Образувам к.г. 13/2011  
Определям за докладчик  
Съдията Владимир Славов  
14.11.2011

1  
ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА  
БЪЛГАРИЯ

## ИСКАНЕ

от група народни представители от 41-то Народно събрание

**НА ОСНОВАНИЕ:** чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията

**ОТНОСНО:** Обявяване противоконституционността на разпоредбите на Закона за местните данъци и такси /ЗМДТ, обн. ДВ, бр. 117 от 1997 г., с изм./:

- чл. 61с, ал. 4 и свързаната с нея ал. 5,
- чл. 20 и чл. 21, ал. 1, 2 и 3, в частта „данъчната оценка съгласно приложение № 2”,  
и
- чл. 5, ал. 3 и чл. 6, ал. 1, т.2 от Приложение 2, поради противоречие с чл. 60, ал. 1 и чл. 19, ал. 1, 2 и 3 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията

## УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Молим, да приемете искането за допустимо и основателно, като обявите противоконституционността на следните разпоредби от Закона за местните данъци и такси :

- чл. 61с, ал. 4 и свързаната с нея ал. 5 ,
- чл. 20 и чл. 21, ал. 1, 2 и 3, в частта „данъчната оценка съгласно приложение № 2”,
- чл. 5, ал. 3 и чл. 6, ал. 1, т. 2 от Приложение 2,

поради противоречие с чл. 60, ал. 1 и чл. 19, ал. 1, 2 и 3 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

**I. По чл. 61с, ал. 4 /и свързаната с нея ал. 5/ ЗМДТ**

Считаме че, събирането на новия **туристически данък** в хипотезата на разпоредбата на **ал. 4** и свързаната с нея **ал. 5 на чл. 61с от ЗМДТ**, с която се фиксира задължителен годишен минимум на този данък, определен не на базата на реално осъществения от нощувките доход, а на хипотетично презюмиран такъв, изчислен на база на броя на леглата, независимо от действително осъществените в тях нощувки, е **противоконституционно**, поради **противоречието му с чл.60, ал.1 и чл. 19, ал.1, 2 и 3, както и с чл. 4, ал. 1 от Конституцията.**

Със Закона за изменение и допълнение на Закона за местните данъци и такси /ЗИД ЗМДТ, ДВ, бр. 98 от 2010 г., в сила от 1.01.2011 г./, е въведен нов местен данък - **туристически данък**, заместващ събираната до 2011 г. туристическа такса. С него, по силата на § 17 от ЗИД ЗМДТ, с който е създадена новата уредба /чл. 61р – 61т/ от ЗМДТ, съгласно чл.61р, ал.1 - обект на облагане са нощувките, което означава, че съобразно действително реализирания от всяка нощувка доход, се събира различен по размер данък, в зависимост от категорията на съответното място за настаняване. По силата на ал. 4 на чл. 61р, данъкът задължително се посочва отделно в документа, издаден от данъчно задълженото лице към лицето, ползващо нощувка. Чл. 61с, ал. 1 установява, че Общинският съвет определя с наредбата по чл. 1, ал. 2 размера на данъка за всяка нощувка, съобразно населеното място и категорията на заведението за настаняване, а според ал. 2 - размерът на дължимия данък за календарния месец се определя, като броят на предоставените нощувки за месеца, се умножи по размера на данъка, определен от съответния общински съвет за една нощувка. Така законът регулира новия туристически данък като един типичен *подоходен данък*. Именно върху дохода от реално осъществените нощувки се събираше и съответната туристическа такса до влизането в сила на въпросния ЗИД ЗМДТ и въведения с него туристически данък.

С ал. 4 на чл. 61с от ЗМДТ обаче, в пълно противоречие с останалите разпоредби на описаната по-горе нова уредба на туристическия данък, се въвежда едновременно и друг, различен обект за облагане, а именно, броят на леглата в средствата за подслон, независимо от действително осъществените в тях нощувки. Освен че подменя **реалния, вече установен в чл. 61р, ал.1 от ЗМДТ обект на облагане**, разпоредбата на ал. 4 на чл. 61с по този начин въвежда и някакъв „нов вид” **подоходно облагане** – вече не върху фактически осъществените доходи, а върху хипотетично очаквани доходи, изчислени на базата на наличната леглова база. Предвиденият в **ал. 4 на чл. 61с** минимален размер на данъка за

една календарна година, който не може да бъде по-малък от данъка, който „би бил дължим“ хипотетично при 30 на сто пълна заетост на съответния обект през всичките 365 дни на годината, безспорно е определен въз основа на една фикция, а не на реално получен доход. Налице е недопустимо смесване на елементи от двете категории преки данъци (подоходни и имуществени). Освен това, по един произволен начин, се подменя вече определения в чл. 61р, ал. 1 от ЗМДТ обект на облагане – доходът, осъществен от нощувки, със съвсем друг обект – „броят на леглата в средствата за подслон“, независимо от реално осъществените в тях нощувки. Този данък вече е *имуществен* – дължи се върху определен брой легла в местата за настаняване, независимо от това, дали от обложеното имущество е реализиран или не доход. В този смисъл, има вътре в закона смесване, при което оспорената разпоредба на ал. 4 на чл. 61с е в явно противоречие с основополагащата разпоредба на чл. 61р, ал. 1 от ЗМДТ, по отношение на обекта на облагане. **Фундаменталният конституционен принцип за правовата държава /чл. 4, ал. 1 от Конституцията/ не търпи такова противоречие**, нито допуска законова уредба, при която по силата на основните разпоредби, данъкът ще се определя и събира като подоходен в течение на цялата календарна година, след което, по силата на оспорената ал. 4 - в края на същата година, изведнъж ще бъде заместен с един съвсем друг, нов имуществен данък, по силата на който, ще се облага вече броят на леглата, независимо от осъществените нощувки, но в случай, че действително реализираните нощувки са повече от хипотетично предвидените в закона, осъщественият доход отново ще се облага с туристически данък като подоходен данък.

Освен, че е в недопустимо противоречие с основната законова уредба, установяваща новия местен данък, с което **нарушава принципа за правовата държава /чл. 4, ал. 1 от Конституцията/, събирането на туристическия данък в хипотезата на ал. 4 на чл. 61с от ЗМДТ, е противоконституционно поради противоречието му с чл. 60, ал. 1 и чл. 19, ал. 2 и 3 от Конституцията, по следните съображения :**

1. В подкрепа на твърдението, че **оспорената норма противоречи на чл. 60, ал. 1 от Конституцията**, са подробните съображения в този смисъл, изложени от Конституционния съд в Решение № 9 от 1996г., по к. д. 9/96 г. В мотивите на съда се обосновава изводът, 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.“ С оглед на това изискване за разграниченост на двете категории данъци, следва да се отбележи, че **новият туристически данък е типичен подоходен данък и е абсолютно недопустимо в него да бъдат допълнително привнасяни елементи на „нов“ имуществен**

4

**данък**, който на практика ще дублира другия имуществен данък – този върху недвижимите имоти, на който ще се спрем по-късно.

2. Незаконосъобразното увеличение на туристическия данък, чрез облагането и на хипотетични доходи, при трайната тенденция за намаляване на реалните доходи, както на гражданите, така и на предприятията от туристическия сектор, противоречи с принципа, регламентиран в чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България, за съобразяване на данъците с доходите. В условията на икономическа криза и съществено намаляване на доходите, както на потребителите на туристическите услуги, така и на субектите, които ги предлагат, определянето на данъците трябва да е в посока на тяхното намаляване, а не на необоснованото им завишаване. Предвиденото с оспорената разпоредба абсолютно неоправдано увеличение на данъчната тежест в туристическия сектор, е абсурдно в условията на тежка икономическа стагнация и неизменно води до покачване на цените на предлаганите туристически услуги. Предвид и на без друго силно намаленото им търсене, увеличението на туристическия данък, би могло да доведе до срыв на стопанската дейност в туризма и до множество фалити. В този смисъл, оспорената разпоредба на чл. 61с, ал. 4 от ЗМДТ, е в противоречие с чл. 60, ал. 1 от Конституцията, защото вместо да бъдат съобразени икономическите условия в период на криза, и данъкът да бъде занижен, чрез разпоредбата, предвиждаща облагане не на реално осъществения доход, а на хипотетично установения в закона такъв, този данък всъщност е значително, необосновано и неправомерно завишен, при пълно пренебрегване на регулативната, за сметка на фискалната му функция.

3. Разпоредбата на чл. 61с, ал. 4 от ЗМДТ нарушава и конституционните принципи, прокламирани в чл. 19, ал. 1 и 3 от Конституцията съгласно които икономиката на Република България се основава на свободната стопанска инициатива и стопанската дейност на юридическите лица се закриля от закона. Тъй като данъчната политика несъмнено е от особено съществено значение за развитието на стопанската дейност, в това отношение, този конституционен текст несъмнено цели, и то най-вече при определяне на данъците, и в частност - и на новия туристически данък, той да бъде съобразен с необходимостта от стимулиране и подпомагане развитието на туризма, без да се допуска прекомерно завишаване на данъчната тежест, което би довело до повишаване на ценовите равнища на самите нощувки и съответно до намаляване на потока от туристи. А по силата на разпоредбата на чл. 61с, ал. 4 от ЗМДТ, /за разлика от събираната досега туристическа такса/, туристически данък през 2011 г., вече ще се събира и за неосъществени реално нощувки. Според данни от Стопанската камара, за по-голямата част от туристическите предприятия, особено за тези с по-голяма леглова база, както и за сезонните хотели, броят на нормативно „изискуемите“ годишно за тях, хипотетични нощувки, в пъти надхвърля броя на реално осъществените. На практика се

получава, че ако доходът на едно предприятие от хиляда реално осъществени нощувки, бъде обложен в края на годината с данъка за две хиляди хипотетични нощувки, то първоначално определеният в закона размер на туристическия данък за една нощувка, впоследствие, в края на същата година, всъщност се увеличава двойно, което е недопустимо, съобразно разпоредбата на чл.1, ал. 4 от ЗМДТ, съобразно която не може да се изменя приетият размер на данъците в течение на същата календарна година. Съществуването на подобно противоречие вътре в закона, отново не съответства на фундаменталния конституционен принцип за правовата държава - чл. 4, ал. 1 от КРБ.

Туристическият данък се внася в приход на съответната община /чл. 61р, ал. 3 ЗМДТ/. В този случай, размерът на събирания от общината като данък доход става много по-висок от евентуалната печалба, която предприятието би могло да реализира от действително осъществените нощувки. По този начин, на практика, общината фактически вече се превръща в един мажоритарен участник в икономическия резултат на независимите частни стопански субекти, при това, без да поема какъвто и да е насрещен ангажимент, включително и за осъществяване на мероприятия по съответната програма за развитие на туризма в общината. Типичен пример в това отношение може да бъде Столична община. От Приложение № 1 за приходите, към Сборния бюджет на СО, приет с Решение № 76 от 10.02.2011 г., от т. 1. Б. „Имуществени и други данъци“, е видно, че за 2011 год., са заложили приходи от туристически данък - в размер на 3 600 000 лв., т.е. точно два пъти повече от приходите от туристическата такса, заложили в бюджета за 2010 г., /приет от СОС с Решение № 48 от 04.02.2010г./, които са в размер на 1 800 000 лв. От съответните Приложения №2 - относно разходите, е видно, че и в двата бюджета – за 2010 и 2011 г., за развитие на туризма, в тази най-голяма община – по т. VII. Функция „Почивно дело, култура и религиозни дейности“, за Група 3 – „Туризм“, са гласувани само 150 000 лв. - /без значение дали са заприходени 1 800 000 лв. или 3 600 000 лв./, и то - не за изграждане на инфраструктура за туризма или туристическа реклама в Общината, а за подпомагане на обекти, „стопанисвани“ от столичните туристически дружества, т.е. общински туристически обекти. В приложения **Доклад /извлечение/ към проекта за бюджета**, за това отреждане на средствата, е посочен като основание чл. 59, ал. 3 от Закона за физическото възпитание и спорта /отм./, а не Закона за туризма. А всъщност новият туристически данък е регламентиран като **целев** - съгласно чл. 61т от ЗМДТ, приходите от туристическия данък се разходват за мероприятията по чл. 10, ал. 2 от Закона за туризма /ЗТ/. Това са мероприятия по изграждане и поддържане на инфраструктурата, обслужваща туризма на територията на общината, за изграждане на информационни туристически центрове и организация на информационното обслужване на туристите, за реклама в страната и чужбина на туристическите обекти, намиращи се на територията на общината.

6

Примерно посочените в тази разпоредба мероприятия имат най-общ характер, поради което и изброяването не е изчерпателно. Те служат за база при определянето на конкретните мероприятия, които следва да бъдат включени в предвидената в чл. 10, ал.1 от Закона за туризма Програма за развитие на туризма във всяка отделна община, съобразно местните туристически ресурси и потребности. За тази цел, съгласно чл. 10а от ЗТ, на територията на всяка община се създава Консултативен съвет по въпросите на туризма. Председател на консултативния съвет е съответният кмет, а в състава му участват равен брой представители на местната власт и представители на туристически и други сдружения на местния бизнес и на потребителите. Именно този консултативен съвет по въпросите на туризма, съобразно изричната разпоредба на чл.10а, ал. 5, т. 1 от ЗТ, изработва и предлага на общинския съвет програмата по чл. 10, ал. 1, както и трябва да участва при обсъждането и решаването на всички съществени въпроси, включително и данъчната политика в сектора на туризма.

От примера със Столична община е видно, че Програма за развитието на туризма, по чл. 10, ал. 1 от ЗТ, всъщност няма, а и да има, за нея в приложения бюджет, въобще няма предвидени средства, като „ежегодно“ и независимо от различния размер на приходите от туристическия данък, в бюджета неизменно са заделяни по 150 000 лв. - „за подпомагане“ през годините на ненаименувани туристически обекти, „стопанисвани“ от безименни туристически дружества. Следва да се направи извод, че с тези 150 000 лв., се изчерпват туристическите потребности на столицата, а всички останали - 3 450 000 лв., постъпили през 2011 г. от туристическия данък, ще послужат вероятно за издръжката на общинската администрация или за други цели. Това налага впечатлението, че в конкретния случай е защитен по-скоро общинският, а не общественият интерес на всички, които предлагат и ползват туристически услуги.

Това всъщност е и единственият изложен мотив в приложения доклад към законопроекта за приемането на новия туристически данък : „увеличаване на собствените приходи на общините и осигуряване на по-добрата им събираемост“. От приложения Мотиви, както и от приложената стенограма от обсъжданията на проекта за ЗИД на ЗМДТ става ясно, че при приемането на оспорената разпоредба е имало сериозни възражения, с аргументи, аналогични на изложените от нас съображения, че е недопустимо налагането на подоходен данък върху фактически нереализиран доход. Видно от стенограмата, докладчикът на проекта обаче е изказал „компетентното“ становище, че „това е местен, а не подоходен данък“, както и че „популизъм е Вашето говорене за връзването само с дохода“, като при тези „необорими“ доводи, разпоредбата е приета. Както става ясно от същия документ, докладчикът също е обяснил, че „този закон бе работен в тясно сътрудничество с Националното Сдружение на общините в Република България /НСОРБ/, всички текстове в него са съгласувани

няколкократно с тях, включително текстовете по туристическия данък. Общините приветстват промяната..., включително и че се въвежда праг, под който *некоректните* не могат да слязат". За съжаление това се отнася и за коректните. С приемането на въпросната разпоредба въз основа на посочения довод, всъщност се презумира, че всички адресати на нормата са доказано некоректни, или пък че, за да не бъдат евентуално такива, следва да бъдат превантивно „санкционирани“ по силата на ал. 4 на чл. 61с, което е недопустимо в една правова държава, каквато претендираме да бъдем.

Както става ясно от стенограмата, при изготвяне на законопроекта всички текстове от уредбата на туристическия данък няколкократно са съгласувани със НСОРБ, но в нарушение на Закона за туризма, въобще не е взето становище от Консултативните съвети по въпросите на туризма. Съгласно чл. 10 а от ЗТ, във всяка община се създава Консултативен съвет по въпросите на туризма, като в състава му участват равен брой представители на местната администрация и представители на туристически и други сдружения на бизнеса и на потребителите. Именно със съдействието на тези консултативни съвети по въпросите на туризма, съобразно изричната разпоредба на чл.10а, ал. 5, т. 1 от ЗТ, би следвало да се обсъждат и решават всички съществени въпроси, включително и данъчната политика в сектора на туризма. Обективността и компетентността на неговите предложения, решения и становища, се гарантира от балансирания му състав, в който, съобразно изискването на закона, са представени както интересите на местната власт, така и тези на туристическия бизнес и на потребителите. В конкретния случай обаче, самият вносител на проекта изтъква, че проектозаконът е изготвен изцяло на база предложенията на НСОРБ, поради което **защитени са само и единствено фискалните интересите на общините**, без по никакъв начин да се съобразят и защитят интересите на всички останали адресати на правната норма, от които зависи оптималното развитие на туризма. Считаме, че за осигуряването на съответстващи на икономическата реалност условия за запазване и стимулиране развитието на туристическата индустрия като приоритетен отрасъл в икономиката на България, още при изготвянето на проекта би следвало, чрез внимателен анализ да се намери най-добрият баланс между интересите на общинските власти за събиране на възможно най-много средства, от една страна и интересите на данъкоплатците - на стопанските субекти, занимаващи се с туризъм, от втора страна и косвено - на потребителите на туристически услуги, от трета страна. Известно ни е, че многобройните нарушения при изготвянето и приемането на разпоредбите, регулиращи туристическия данък, води до незаконосъобразност, която следва да бъде отстранена по законодателен ред. Спряхме се на нея обаче, защото именно тази незаконосъобразност води до противоречието на ал.4 на чл.61с не само с чл. 60, ал. 1 от КРБ, но обуславя и нарушението на чл. 19, ал. 1 и 3 от Конституцията, съгласно които икономиката на Република България се основава на свободната стопанска

8

**инициатива и стопанската дейност на юридическите лица се закриля от закона.**

4. *Събирането на туристически данък* в хипотезата на ал. 4 на чл. 61с от ЗМДТ, не е съобразено не само с конституционните принципи за формиране на данъчната политика в страната относно определяне размера на данъчната тежест, но то е лишено и от каквато и да било икономическа логика, още повече в една икономическа система, основаваща развитието си на свободната стопанска инициатива. Задължението, което чл. 61с, ал. 4 от ЗМДТ вменява за лицата, развиващи туристическа дейност, **води единствено до нарушаване на равенството между субектите, упражняващи тази стопанска дейност.** Причина за това е обстоятелството, че лицата, които попадат в хипотезата на чл. 61с, ал. 4 от ЗМДТ, и които ще бъдат обложени с туристически данък, без да са генерирали доход от стопанската си дейност, ще бъдат **явно неравнопоставени с останалите субекти, осъществяващи туристическа дейност,** които са успели да продадат брой нощувки, надвишаващи 30 на сто от капацитета на легловата им база. Последните ще имат реално получени доходи и напълно законосъобразно ще дължат данък върху него. Всички останали обаче, визирани в чл. 61с, ал. 4 от ЗМДТ, ще бъдат „санкционирани“ със задължението да заплатят данък в размер на 30 % от данъка, който „биха дължали“ при пълно заемане на легловата им база, независимо дали фактически са осъществени продажби на нощувки за фиксирания в закона процент от капацитета на легловата база на притежаваните средства за подслон. **Установената уравниваща норма - 30 на сто за всички,** при определяне на минималния размер на данъка, **създава неравнопоставеност на стопанските субекти от отрасъла,** както предвид различието на експлоатираната от тях леглова база, така и поради винаги различното, за всеки един от тях, съотношение между потенциален и реален брой нощувки.

С оглед на изложеното, чл. 61с, ал. 4 от ЗМДТ е в **очевидно противоречие с чл. 19, ал. 2 от Конституцията, съобразно който „законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност“.** Оспорената разпоредба нарушава тази конституционна разпоредба, като вместо да предотвратява, създава предпоставки за нелоялна конкуренция, поради което и следва да бъде обявена за противоконституционна.

В заключение на всичко гореизложено считаме, че в новата разпоредба на чл. 61с, ал. 4 от ЗМДТ е налице недопустимо от Конституцията смесване на елементи от всички категории данъци и едновременно определяне на различни обекти на облагане. Това от своя страна води до двойно и тройно /и с ДДС/, облагане на стопанските субекти, които се оказват задължени да плащат, в зависимост от „квалификацията“ на туристическия данък - или *подоходен данък* върху фиктивни, а не върху реално осъществени доходи, или на недопустимо съчетаване на два режима на облагане едновременно-както с подоходен, така и с нов

8

имуществен данък върху имущество, за което вече са били обложени, като и в двата случая, резултатът еднакво не съответства на Конституцията и на ясното разграничение в нейния чл. 60, ал. 1 „доходи и имущество”, съобразно които се дължат данъци. Цитираното Решение на Конституционния съд съдържа ясни доводи и изводи за това, че всеки вид нов данък трябва да е от ясно определена категория, с ясно определен обект на облагане, без да се допуска безразборно смесване на елементи и обекти от различни категории данъци, както и че самият начин на определянето му не може да противоречи на основни конституционни принципи, които изводи ние правим в настоящето искане и намираме, че са налице достатъчно основания за обявяването на ал. 4 /и свързаната с него ал. 5/ на чл. 61с от ЗМДТ за противоконституционни.

**II. По чл. 20 и чл. 21, ал. 1, в частта „данъчната оценка съгласно приложение № 2”,**

**По чл. 5, ал. 3 и чл. 6, ал. 1, т. 2 от Приложение 2**

5. Считаме, че е в противоречие с чл. 60, ал. 1 от Конституцията установеният в чл. 20 и чл. 21, ал. 1 от ЗМДТ, начин за определяне на данъчната оценка на недвижимите имоти както на гражданите, така и на предприятията, съгласно Приложение № 2 от ЗМДТ, в резултат на което, определените въз основа на него, нови данъчни оценки на визираните имоти, са няколкократно по-високи от предишните и формират нов, няколко пъти по-висок размер на дължимия за тях данък.

Според нас, чл. 5 ал. 3 и чл.6, ал.1,т.2, от Приложение № 2 от ЗМДТ, са в противоречие с чл. 60, ал. 1 и чл. 19, ал. 2 и 3 от Конституцията, а определената въз основа на тях данъчна оценка, обуславя и противоконституционността на чл. 20 и чл. 21, ал. 1 от ЗМДТ, точно защото те регламентират определянето на данъчната оценка съгласно Приложение № 2, съдържащо разпоредби, които са в противоречие с КРБ.

6. При приемането на сега действащия ЗМДТ, /обн. ДВ, бр.117 от 10.12.1997 г., в сила от 01.01.1998 г./, по силата на чл. 20 - данъчната оценка, въз основа на която се е определял данъка върху недвижимите имоти за гражданите, се е изготвяла съгласно Приложение № 1. Съобразно разпоредбите на чл. 33, ал. 1, т. 1 и чл. 44, ал. 1 и чл. 46, ал.2, т. 1, Приложение № 2 е било предназначено само за изчисляване на данъчните оценки при определяне на местните данъци при придобиване на недвижими имоти по наследство, по дарение или по възмезден начин. С изменението на чл. 20 от ЗМДТ през 2001 г./ ДВ бр.109, от 2001 г., в сила от 2002 г./, без каквато и да е мотивировка, се приемат § 5 и § 6 от ЗИД на ЗМДТ, с които в чл. 20 и чл. 21, ал. 1, 2 и 3 „просто” думите „приложение №

1" се заменят с „приложение № 2". По този именно начин се въвежда, както за имотите на гражданите, така и за жилищните имоти на предприятията, **изчисляването на данъчната им оценка, съгласно Приложение № 2**, което става база за определяне вече и на данъка върху недвижимите имоти, **ежегодно дължим от всички собственици**. Видно от приложената стенограма от обсъждането на законопроекта за това изменение, още тогава срещу приемането на § 5 и § 6 е имало сериозни възражения. При дискусията са изложени съществени аргументи против приемането на предназначенията за друга цел Приложение № 2, като база за изчисляване на данъчните оценки за определяне и на този повсеместен ежегоден данък. Обосновава се **доводът**, че по този начин, по отношение на всички, **размерът на данъчните оценки рязко и шоково се повишава, средно с 60%**, в сравнение с тези, определяни по Приложение № 1, което обуславя и същото увеличение на размера на дължимия данък. Въпреки изложените при обсъждането на проектозакона основателни възражения, изменението на чл. 20 и чл. 21, ал. 1, 2 и 3, с § 5 и § 6 от ЗИД на ЗМДТ е прието, и с § 49 - Приложение № 1 е отменено. Считаме, че в резултат на това изменение, консолидираният текст на чл. 20 и чл. 21, ал. 1, 2 и 3, в частта им относно определянето на „данъчната оценка съгласно Приложение № 2", е в противоречие с чл. 60, ал. 1 от Конституцията. Тази конституционна разпоредба установява принципа, че определянето на размера на данъците трябва да бъде в съответствие с доходите и имуществото. Това означава, че е недопустимо от КРБ, необосновано, рязко и шоково – средно с 60%, да се увеличава данъчната тежест за едно и също имущество, без да са констатирани налични данни за съответстващо, също толкова рязко и шоково увеличение на доходите на данъкоплатците.

7. Считаме, че досега не е поставен на обсъждане въпросът, коя е причината за съществуването на съществената разлика в размера на данъчната оценка на едни и същи имоти, в зависимост от това, дали тази оценка се извършва съгласно Приложение № 1 или съгласно Приложение № 2. След отмяната на Приложение № 1 от 2002 г., вече е елиминирана и възможността за сравнение на оценките по Приложение № 1 и Приложение № 2. Това обстоятелство обаче, не е пречка понастоящем, с оглед на все по-разширяващото се приложно поле на **Приложение № 2**, да бъдат констатирани и обсъдени основните, **съдържащи се в него разпоредби, които поради противоречието си с Конституцията, обуславят няколкократно по-високия размер на данъчните оценки, изготвени въз основа на него**.

С изменението на ал. 1/1/ на чл. 21 от ЗМДТ, в сила от 1.01.2011 г. /ЗИД ЗМДТ, обн. ДВ, бр. 95/2009 г./, се приема, че **данъчната оценка на недвижимите имоти на предприятията, е по-високата между отчетната им стойност и данъчната оценка, съгласно приложение № 2**. Считаме, че приемайки това изменение през 2009 г., законодателят би трябвало да знае размера и на двете величини, чието сравняване е определил като начин за установяване на

данъчната основа. Допускаме, че тогава, поради липсата на налични данни към 2009 г., може би още не е могъл, но е бил длъжен да знае, че в резултат на **изчисляването на данъчната оценка по приложение № 2 и за предприятията**, с оглед на значително по-големия обем на притежаваните от тях недвижими имоти, **тя ще се окаже вече не в проценти, а в пъти по-висока от отчетната им стойност**, и ще доведе рязко до няколкократно увеличение и на данъчната тежест през 2011 г., за едни и същи имоти, притежавани от предприятията.

**Безспорни данни** в тази насока се съдържат в **Доклада** от 29.12.2010 г. на вносителя на Проекта за приемане на Наредбата за изменение и допълнение на Наредбата за определяне на размера на местните данъци за Столична община /приложен тук/. В т. 1 от този доклад – по отношение на данъка върху недвижимите имоти, са посочени данни, които сочат увеличение на прихода от данъка върху недвижимите имоти в размер от около 17-18 млн. лв. през 2011 г., въз основа на констатацията, че: „увеличението ще дойде от промяната в ЗМДТ - чл. 21, ал. 1, съгласно която, нежилищните имоти на предприятията се облагат върху по-високата от двете стойности - отчетната стойност или данъчната оценка. **От досега въведените декларации данъчната основа се вдига с близо 4 млрд. лева, което ще доведе до увеличаване на очаквания приход от данък от юридически лица със 7.5 млн. лв.**”.

Тези цифри се уточняват в **Сборния бюджет на Столична община**, приет с Решение № 76 от 10.02.2011 г./също приложен/. В **Приложение № 1 за Приходите**, в т. 1. Б. Имуществени и други данъци, за данък върху недвижими имоти по § 1 301, е записано, че за 2010 г. са отчетени приходи в размер на 69 794 028 лв., а за 2011 г. са заложили приходи от същия данък в размер на 90 000 000 лв., т.е. **с повече от 20 000 000 лв. по-големи приходи, което всъщност означава - с повече от 20 000 000 лв. увеличение на размера на данъка върху недвижимите имоти през 2011 г. в Столична община.**

Интерес предизвикват и изложените в тази връзка доводи, в другия приложен тук документ, а именно – аналогичният **Доклад** на същия вносител от **20.12.2010 г.**, към Проекта за изменение и допълнение на Наредбата за определяне и администриране на местните такси и цени на услуги, предоставяни от Столична община. Конкретно при обосноваване на необходимостта от исканото изменение, предлагащо отменяне на приетия преди това § 8 от Преходните и заключителни разпоредби, по силата на който е било прието определянето на такса смет на базата на данъчната основа съгласно Приложение № 2 и за нежилищните имоти на предприятията, в Доклада са посочени следните аргументи : „**при анализа на отчетните стойности, респ. данъчните оценки на нежилищните имоти на предприятията, се констатира, че към настоящия момент е висок относителният дял на имотите, с неподадени декларации по чл. 14 от ЗМДТ, респ. с неопределени**

12

данъчни оценки по Приложение № 2. Това обстоятелство не позволява, при ползване на основата за определяне на такса битови отпадъци, формулирана в § 8 от Преходните и заключителни разпоредби на Наредбата /данъчната оценка по приложение № 2/, да бъде определена реална база, респективно реален и справедлив размер на такса битови отпадъци. Възниква риск от несъразмерно нарастване на таксата, особено за имоти, при които данъчните оценки са в пъти по-високи от отчетната им стойност." Въз основа на горното, в доклада са изложени доводи за приемане на решение, „при определяне на такса битови отпадъци за нежилищните имоти на предприятията за 2011 г., да се запази досега действащата основа, а именно отчетната стойност на тези имоти, а едва след приключване на процедурата по предеклариране на нежилищните имоти на предприятията, /юли 2011 г./, да се извърши анализ на данните, за определяне на реална основа за такса битови отпадъци". С решение № 701 от 16.12.2010 г. Столичният общински съвет е отменил § 8 и 9 от Преходните и заключителни разпоредби на Наредбата за определяне на таксите, събирани от Столична община.

Споделяйки изцяло изложените в този доклад доводи считаме, че изменението на чл. 21, ал.1 от ЗМДТ през 2009г., безспорно е извършено преждевременно, преди да са налице каквито и да било данни, относно пригодността на Приложение № 2 от ЗМДТ за оценяване на нежилищните имоти на предприятията. Считаме, че при наличните данни към настоящия момент, вече е ясно, че съществува съществена и необяснима разлика в размера на отчетната стойност и данъчната оценка по Приложение № 2, на едни и същи сгради на предприятията, обстоятелство, което изисква сериозен анализ и този анализ е следвало да бъде направен преди да се приеме изменението на чл. 21. Струва ни се направо безотговорно, да се установява в закона база за определяне на данъка, без да са предварително известни по размер и двете величини, между които ще се извършва определянето й. Вероятно се е презумирало, че данъчната оценка ще е по-висока от отчетната стойност. Когато обаче става дума за няколкократно увеличение на въпросната данъчна основа, което обуславя и няколкократно увеличение на самия данък, за да бъде в съответствие с чл. 60, ал. 1 от КРБ, изискващ съобразяване на данъците с доходите и имуществото, имаме основание да считаме, че изменението на законовата норма, пораждащо това няколкократно увеличение на самия данък, трябва да бъде обосновано, мотивирано да бъдат изложени причините, които налагат това увеличение, както и очакваните от него финансови резултати, да бъдат сериозно обсъдени и анализирани всички необходими данни, за да може да се вземе икономически обосновано решение, което в конкретния случай въобще не е направено, просто поради липса на налични данни.

8. В приложения доклад на вносителя на Проекта за приемане на последното изменение на Наредбата за таксите, събирани от

Столична община, са изложени данни, че към декември 2010 г., голяма част от предприятията, все още не са подали данъчни декларации по чл. 14 от ЗМДТ, и все още няма яснота по въпроса за причината за наличието на тази огромна разлика между отчетните стойности и данъчните оценки на едни и същи нежилищни имоти на предприятията. Тъй като става дума не за единични случаи, а за разлика, която се констатира във всички случаи, трудно може да се приеме, че тя е в резултат на някои недобросъвестни действия на отделни юридически лица за умишлено занижаване на отчетната стойност на сградите им. Неприемливо е да се мисли, че всички предприятия масово са нарушавали финансовата и счетоводна дисциплина, че върху тях не е упражняван никакъв контрол при определянето на отчетните стойности на имотите им. На практика е направо невъзможно това да е причината за повсеместната няколкостотенна разлика в двете оценки.

Въз основа на посочените по-горе основания, според нас, причината за наличието на съществената разлика в оценките са **чл. 5 ал. 3 и чл. 6, ал. 1, т. 2, от Приложение № 2 от ЗМДТ, които са в противоречие с чл. 60, ал. 1 и чл. 19, ал. 1, 2 и 3 от КРБ, а определената въз основа на тях данъчна оценка, обуславя и противоконституционността на чл. 20 и чл. 21, ал. 1 от ЗМДТ, точно защото те регламентират определянето на данъчната оценка съгласно Приложение № 2, съдържащо разпоредбите които са в противоречие с Конституцията.**

**III. Считаме, че чл. 5, ал. 3 и чл. 6, ал. 1, т. 2 от Приложение 2, са в противоречие с чл. 60, ал. 1 и чл. 19, ал. 1, 2 и 3 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията.**

В тази връзка ще изложим по-подробно мотивите и **Решение № 9 от 20.VI.1996 г. на Конституционния съд по к. д. № 9/96 г.**, с което този съд обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 6, ал. 1 от Приложение № 1, създадено с **§ 4 ЗИД ЗМДТ (обн., ДВ, бр. 37/1996 г.)**. Тази разпоредба е предвиждала увеличаване 5 пъти на данъчната оценка за сгради или части от сгради, които не се използват за жилищни нужди. Нейното съдържание показва, че приложното ѝ поле обхваща две категории обекти. Едната категория са нежилищните имоти. Това са всички обекти, които поради същността и предназначението си не могат да обслужват жилищни нужди - индустриални, административни и други сгради, работилници, магазини, складове и др. Жилищните имоти, които не се използват за жилищни нужди, представляват втората категория обекти, за които намира приложение разглежданата разпоредба. **Подателите на**

искането са считали, че т. 6, ал. 1 от Приложение № 1 ЗМДТ нарушава чл. 60, ал. 1 и чл. 19, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията.

Конституционният съд, през 1996 г. е признал искането за основателно и е обявил противоконституционност със следните доводи: „Данъкът върху сградите е типичен имуществен данък. Неговият юридически състав обхваща правото на собственост върху определени недвижими имоти. Облагат се сградите, дворните места и парцелите. Нормативната уредба на данъка се съдържа в ЗМДТ. Тя предвижда пропорционалното облагане, с диференциран подход, върху оценката на визираните имоти (чл. 9 ЗМДТ). Оттук може да се заключи, че величината на оценката има решаваща роля за размера на данъка. По отношение на сградите, дворните места и парцелите или на части от тях, собственост на граждани, намира приложение данъчната им оценка. Как се определя тя, казва създаденият с § 4 ЗИДЗМДТ нов чл. 12а ЗМДТ: "по норми съгласно приложение № 1". Една от тези норми е разпоредбата на чл. 6, ал. 1 от Приложението, предмет на искането. Разпоредбата, като предвижда данъчната оценка за сгради или части от сгради, които не се използват за жилищни нужди, да се увеличава пет пъти, поставя размера на данъка в зависимост от елемент, който не е присъщ за един имуществен данък, какъвто е данъкът върху сградите. 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. 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. 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. Това именно разпоредбата на чл. 6, ал. 1 от Приложение № 1 не спазва и в този смисъл тя не кореспондира с посочената конституционна норма. Сградите или частите от сгради, които попадат в приложното поле на разглежданата разпоредба, по принцип са свързани пряко или косвено с извършването на стопанска дейност. ...Тя се прилага за имоти, които по своята същност не могат да служат за живеене - индустриални сгради, работилници, складове, магазини и др. Тези обекти имат несъмнено стопанско предназначение. Жилищните сгради или части от сгради, които не се

ползват по предназначение за жилищни нужди, също се явяват свързани със стопанската дейност, като се използват за офиси, канцеларии, търговски помещения и др. Създаденият с нормата на чл. 6, ал. 1 от Приложение № 1 петорен размер на данъчната оценка, респ. на данъка, не служи на идеите за насърчаване на стопанската инициатива и за защита на стопанската дейност, залегнали в чл. 19, ал. 1 и 3 от Конституцията. По тези съображения Конституционният съд намира чл. 6, ал. 1 от Приложение № 1 за противоконституционен.”

Цитираното Решение на Конституционния съд е от 1996 г., и две години по-късно, е приет новият ЗМДТ /в сила от 1998 г./, като в неговото Приложение № 1 за оценка на недвижимите имоти на гражданите не се съдържат противоконституционни разпоредби. В Приложение № 2 обаче, отново са включени такива, този път вече по-индиректно, отколкото в обявения за противоконституционен чл. 6, ал. 1 от Приложение № 1 от ЗМДТ /отм./. В Приложение № 2 няма изричен текст за увеличаване на данъчната оценка на нежилищните имоти пет пъти, но към корекционните коефициенти, изрично предвидени в закона, допълнително се включват несвойствени елементи, напълно аналогични на вече обявените за противоконституционни, които в своята съвкупност, постигат същия ефект – увеличават няколкостотенно размера на данъчната оценка. Първоначално Приложение № 2, все пак се използва само при определянето на данъка при придобиване на имущество по възмезден и безвъзмезден начин, което значително ограничава прилагането му, доколкото такива имущества не се придобиват ежегодно и не от всички. Със ЗИД ЗМДТ /обн., ДВ бр.109/2001 г./, в сила от 2002 г., по силата на приетите тогава § 5 и § 6, са изменени чл. 20 и чл. 21, ал. 1, 2 и 3, като е прието определянето на всички данъчни оценки съгласно Приложение № 2 - както по отношение на имотите на гражданите, така и за жилищните имоти на предприятията, за определянето на вече ежегодно дължимия от тях данък сгради. Непрекъснато разширяващото се действие на Приложение № 2, налага да се направи сериозен анализ на включените в него разпоредби, които макар и не дословно, но по същността си, са напълно аналогични на тези, признати за противоконституционни в цитираното по-горе Решение на Конституционния съд.

Става дума конкретно за разпоредбите на чл. 5, ал. 3 и чл. 6 ал. (1), т. 2 от Приложение № 2, съобразно които, е диференцирана базисната оценка на имотите съобразно тяхното предназначение

16

- жилищно и нежилищно, както и коефициентът им за местоположение, който по закон се определя по таблица № 3 или 4 и местонахождението на сградата, като към този коефициент допълнително е включено, че за търговски обекти определената по таблицата стойност се увеличава с 40 на сто. Под търговски обект се разбира – „магазини, аптеки, павилиони, будки, складове за търговия на едро, бензиностанции, дискотеки, ресторанти, закусвални, сладкарници, пивници, бирарии, механи, кафенета, хотели, мотели, хазартни заведения”. По този начин към изрично посочените в закона коефициенти, този път не толкова пряко, са включени допълнително точки и критерии, които по същество, въобще не са елементи от стойността на сградите, които са всъщност обектът на облагане от този имуществен данък, съобразно цитираното по-горе решение на Конституционния съд. Макар и да е постановено по време на отменения закон, и по това време да има предвид само имотите на гражданите, /защото само за тях тогава данъчната оценка бе от значение за определяне на данък сгради/, доводите на Конституционния съд са напълно валидни и в конкретния случай. И тук е напълно обосновано да се приеме за валиден доводът на Конституционния съд, че начинът на използване на сградата, не е елемент от стойността ѝ, както неправилно се приема в чл. 5, ал. 3, от Приложение № 2, с която алинея базисната оценка на имотите е диференцирана съобразно тяхното предназначение – жилищно и нежилищно. Трябва да се съобрази и другият довод на Конституционния съд, че евентуалните приходи от търговските обекти следва да се облагат с подоходен данък, ако са осъществени, а не да се включват като елемент от стойността на самата сграда и да бъдат облагани с данък, независимо от това дали въобще тази сграда се използва или не, и дали евентуално може да носи приход на собствениците си или не, както разпорежда чл. 6, ал. 1, т. 2 от Приложението, като включва към коефициента за местоположение допълнението, че за търговски обекти определената по таблицата стойност се увеличава с 40 на сто.

Както се обосновава в посоченото Решение № 9/1996 г. на Конституционния съд, недопустимо е смесването на елементи от двата различни данъка, изрично разграничени в чл. 60, ал. 1 от Конституцията като данъци върху имуществото и данъци върху доходите. С разпоредбите на чл. 5, ал. 3 и чл. 6, ал. 1, т. 2 от Приложение № 2 отново пак се смесват елементи от имуществените и подоходните данъци по начин, обуславящ противоконституционно увеличаване на данъчната тежест, поради двойно облагане и

18

объркване на обекта на облагане при имуществените и подоходните данъци. Този ефект безспорно се мултиплицира по отношение на предприятията, поради по-големия обем на притежаваните от тях сгради. Това, според нас, е основната причина за увеличаването на данъчните оценки на нежилищните имоти на предприятията с 4 милиарда лева само досега /в София/. И в настоящия спор не са загубили релевантност и считаме, че трябва да бъдат взети предвид доводите, изложени в приложения доклад към Проекта за изменение и допълнение на Наредбата за определяне на таксите, събирани от Столична община, а именно, че: „при анализа на отчетните стойности, респ.данъчните оценки на нежилищните имоти на предприятията се констатира, че към настоящия момент /декември 2011 г./ е висок относителният дял на имотите, с неподадени декларации по чл. 14 от ЗМДТ, респ. с неопределени данъчни оценки по Приложение № 2. Това обстоятелство не позволява, при ползване на основата за определяне на такса битови отпадъци ... (данъчната оценка по Приложение 2), да бъде определена реална база, респективно реален и справедлив размер на такса битови отпадъци. Възниква риск от несъразмерно нарастване на таксата, особено за имоти, при които данъчните оценки са в пъти по-високи от отчетната им стойност”. Понастоящем установяваме, че този риск се осъществява на практика.

С оглед на всичко гореизложено, считаме, че прилагането на чл. 5, ал. 3 и чл. 6, ал. 1, т. 2 от Приложение № 2 ЗМДТ за определяне на данъчната оценка на недвижимите имоти на гражданите и на предприятията, противоречи на чл. 60, ал. 1 и чл. 19, ал. 1, 2 и 3 от Конституцията, на същите основания, които сме изложили и при обосноваването на противоконституционността на чл. 61с, ал. 4 /и свързаната с нея ал. 5/ от ЗМДТ.

По изложените съображения, молим, на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България да обявите за противоконституционни разпоредбите на чл. 61с, ал. 4 и свързаната с нея ал. 5 от Закона за местните данъци и такси, създадени с § 17 от ЗИД ЗМДТ /обн. ДВ, бр. 98/2010 г./, както и чл. 20 и чл. 21, ал. 1, 2 и 3 в частта относно „данъчната оценка по Приложение № 2”, както и чл. 5, ал. 3 и чл. 6, ал. 1, т. 2 от Приложение №2 на Закона за местните данъци и такси, поради противоречие с чл. 60, ал. 1 и чл. 19, ал. 1, 2 и 3 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Молим като заинтересовани страни да бъдат конституирани:

Министерски съвет; Министерство на икономиката, енергетиката и туризма; Столичен общински съвет; Сдружение „Българска туристичека камара“, регистрирано по ф.д. № 4314/1990 г. по описа на СГС, с ЕИК БУЛСТАТ 831392105, със седалище и адрес на управление: гр. София, ул. „Св. София“ № 8, представлявано от доц. д-р Цветан Вълчев Тончев, ЕГН 3810116667; Сдружение „Българска хотелиерска и ресторантьорска асоциация България“ (БХРА), регистрирано по ф.д. № 17173/2003 г. по описа на СГС, ЕИК по БУЛСТАТ 831537180, със седалище и адрес на управление: гр. София, бул. „Раковски“ № 145 А, представлявано от Благой Момчилов Рагин, с ЕГН 4509087080; Сдружение „Хотелиерско-ресторантьорско сдружение ВИТОША“, регистрирано по ф.д. № 4074/2003 г. по описа на СГС, ЕИК по БУЛСТАТ 131093797, със седалище и адрес на управление: гр. София, кв. Драгалевци, ул. „Ябълкова градина“ № 1, представлявано от Иван Тодоров Александров.

**ПРИЛОЖЕНИЯ :**

- 1/ Решение № 9 от 20.VI.96 г. на КС на РБ по к. д. № 9/96 г.;
- 2/ Приложение № 1 от ЗМДТ;
- 3/ Мотиви към проекта на ЗИД на ЗМДТ, по силата на § 17 от който, е въведен новият туристически данък;
- 4/ Стенограма /извлечение/ от обсъжданията на проекта на ЗИД на ЗМДТ - № 002-01-102 от 15.11.2010 г., 41-вото НС;
- 5/ Столичен общински съвет - Доклад и Проект за решение от 29.11.2010 г. относно приемане на Наредба за изменение на Наредбата за определяне и администриране на местни такси и цени на услуги, предоставяни от столична община;
- 6/ Столичен общински съвет - Решение № 701/16.12.2010 г. за приемане на Наредба за изменение Наредбата за определяне и администриране на местни такси и цени на услуги, предоставяни от столична община;
- 7/ Столичен общински съвет - Доклад и Проект за решение от 29.12.2010 г. относно приемане на Наредба за изменение на Наредбата за определяне на размера на местните данъци;
- 8/ Столичен общински съвет – Решение № 76 от 10.02.2011 г. за съставяне и приемане на Сборен бюджет на Столична община за 2011 г. , Приложение № 1 – Приходи и Приложение №2 за разходи към бюджет 2011 г.;

9/ Столичен общински съвет – Решение № 48 от 4.02.2010г. за съставяне и приемане на Сборен бюджет на Столична община за 2010 г. , Приложение № 1 – Приходи и Приложение № 2 за разходи към бюджет 2010 г.;

10/ Стенограма /извлечение/ от обсъжданията на проекта на ЗИД на ЗМДТ - № 102-01-11 от 01.11.2001 г.

**Народни представители:**

Любен Корнезов,

Србел Сърбишев

Алишман Уманов

Михаил Макров

Янко Стоилов

Александър Радев

Милена Христова

Георги Ненков

Мая Мачков

Димитър Горев

Робко Великов

Георги Пириван

Мерченя Буруева

Нурман Ахмедов

Рухметов Александр

Душманов Абдул

Алиханов Мамат

Алиханов Кайрат

● Димитров Михаил

Стефанов Валентин

Корнеев Александр

Васильев Александр

Иванов Николай

● Петров Курманжан

Петров Александр

Иванов Александр

Семин Александр

Петров Александр

Задарин Александр

Алиханов Александр

Алиханов Александр

21  
Андрей Лозоров Ташев  
Раман Н. Такооров

Арагомир Стойчев

Мламен Орешарски  
теен Гагаузов

Симе Пингев

Георги Анастасов

Георги Божинов

Жулия Боджева  
Радзи Демид

Камел Костадинов

Рамадан Шивалиев

Митхат Мет

Умитур Одрафер

Румен Бевал

Хасан Хаджиахмедов

Юлия Тасим

Юно Юнов -

Сетин Казак -

Мелба Михайлова

Хасан Адемов

Арун Арзум  
Евент Арзум  
Исхакан Ханов

Деван Девран

Громс Севур  
Христо Бусеров

Иордан Цонев

Хаму Хаму  
Муса Тандев