

СТ А Н О В И Щ Е

по конституционно дело № 9 от 1996 г.

ОТНОСНО: обявяване на противоконституционност на чл. 2, буква „а“ от Закона за местните данъци и такси, чл. 6, ал. 1 от приложение № 1, създадено с § 4 от Закона за изменение и допълнение на Закона за местните данъци и такси /ЗИДЗМДТ/ и § 14 от ЗИДЗМДТ, както и за даване задължително тълкуване на чл. 5, ал. 5 от Конституцията на Република България

Искането на група от 52-ма народни представители от 37-ото Народно събрание е за обявяване на противоконституционност на чл. 2, буква „а“ от Закона за местните данъци и такси, чл. 6, ал. 1 от приложение № 1, създадено с § 4 от Закона за изменение и допълнение на Закона за местните данъци и такси /ЗИДЗМДТ/ и § 14 от ЗИДЗМДТ, както и за даване на задължително тълкуване на чл. 5, ал. 5 от Конституцията на Република България.

С определение от 21 май 1996 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал Министерския съвет като заинтересувана страна по делото с възможност да изрази становище по него.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По повод предявеното искане на групата народни представители и определението на Конституционния съд от 21 май 1996 г. Министерският съвет изразява следното становище:

1. По искането за обявяване на противоконституционност на визираните в искането разпоредби на Закона за местните данъци и такси и на Закона за изменение и допълнение на Закона за местните данъци и такси:

1. Относно чл. 2, буква „а“ от Закона за местните данъци и такси

Групата народни представители твърдят, че чл. 2, буква „а“ от ЗМДТ противоречи на чл. 84, т. 3 от Конституцията. Това искане е неоснователно и следва да бъде отхвърлено поради следните съображения:

а/ Конституцията в чл. 84, т. 3 (а не ал. 3, както е в изложението) повелява, че НС „установява данъци и определя техния размер“. В чл. 2, буква „а“ от ЗМДТ законодателят изрично е посочил, че става дума за „такси“, а не за данък. Надяваме се, че почитаемият съд не може да обяви една правна норма за противоконституционна, когато тя регулира друг кръг обществени отношения в областта на финансовото право, които въобще не са посочени в Конституцията;

б/ самият чл. 2, буква „а“ не противоречи на Конституцията, защото безспорно е, че местните органи на държавна власт могат да събират такси. Таксите са визирани не само по буква „а“, но и в останалите хипотези (букви „б“ - „л“). В тази част нормата не се оспорва като противоконституционна, а и не би могло да се твърди, че определянето на таксите със закон е противоконституционно;

в/ групата народни представители, за да обосноват своята теза, се позовават на Постановление № 69 на Министерския съвет от 1975 г. (многократно изменяно), с което е приета Тарифата за местните такси по ЗМДТ. Доколкото тази тарифа (чл. 1 и 2) е съобразена със закона и Конституцията, е извън компетенциите на Конституционния съд (чл. 149, ал. 1, т. 2). Конституционният съд не би могъл да се произнася по подзаконови нормативни актове;

г/ твърдението в искането за обявяване на противоконституционност, че общинските съвети не оказвали услуги във връзка с даренията и възмездните сделки, че тези сделки били уредени в Закона за задълженията и договорите и че нямало текст, който да предвижда, че общинският съвет е страна по различните договори, също е необосновано.

В Закона за задълженията и договорите се съдържат основните правила за сделките и техните елементи. Изрично в чл. 18 от този закон е предвидено, че договорите за прехвърляне на собственост или за учредяване

на други вещни права върху недвижими имоти трябва да бъдат извършени с нотариален акт.

Съгласно чл. 482, ал. 1 от Гражданския процесуален кодекс обаче при извършването на нотариалния акт, с който се прехвърлят права на собственост или се учредява, прехвърля, изменя или се прекратява друго вещно право върху недвижим имот, се проверява дали са налице особените изисквания, които законите поставят за сключването на тези сделки.

Съгласно чл. 42, т. 2 от ЗМДТ при прехвърляне на имоти между роднини по права линия, между братя и сестри, а при дарения - и на племенници, е въведено изискването държавните такси да се определят за застроените имоти върху данъчната оценка, а за незастроените - върху половината от нея.

Конституционносъобразността на тази разпоредба не е оспорена. Безспорно е обстоятелството, че съответните служби при общините извършват оценката на имота по местонахождението му и в случаите, когато лицето е освободено от заплащане на данък и данъчна оценка се определя само за осъществяване на сделката. По силата на чл. 3 от Наредбата за базисните пазарни цени на недвижимите имоти цените на сделките между физически лица и между физически и юридически лица, и между юридически лица се определят свободно по уговорена от тях цена. Въведеното правило в нормата на чл. 41, буква „б“ от ЗМДТ изисква също извършване на оценка на недвижимия имот. Това спрямо базисната пазарна цена се осъществява от съответната община по местонахождение на имота.

Изложеното е илюстрация за услуги, извършвани от общината при получаване на дарение или при извършване на сделки. При това твърдението, че поради това че общината не е страна съгласно Закона за задълженията и договорите и не е била задължена да извършва услуги по повод на дарение или възмездно прехвърляне на имущество, е несъстоятелно.

Законът визира извършване на проверка на особените изисквания за прехвърляне на правото на собственост или на друго вещно право. Тази проверка е документална и се извършва от нотариуса чрез проверка на надлежните изискващи се документи.

Да се отрече тази процедура, би означавало да бъде въведено изискването нотариусът лично да проверява наличието на особените законови изисквания. Това, ако би било приложимо, предполага съответно допълнение в Гражданския процесуален кодекс, което не може да се постигне чрез търсене на противоконституционност на нормата на чл. 2, буква „а“ от ЗМДТ. Подобно предложение не се прави и не е направено пред надлежния законодателен орган.

Депозираното искане от групата народни представители би могло да се тълкува и като искане, свързано с въвеждане на евентуално безплатно извършване на услуги от страна на общините. Това също предполага изменение в нормативната уредба след съответна аргументация, доколкото това би съответствало на стремежа за установяване на пазарна икономика.

2. Относно чл. 6, ал. 1 от приложение № 1 във връзка с § 4 от ЗИДЗМДТ

В искането се твърди, че чл. 6, ал. 1 от приложение № 1 към ЗМДТ (§ 4) противоречи на чл. 60, ал. 1 и на чл. 19, ал. 1 от Конституцията. Това искане е неоснователно и следва да бъде отхвърлено поради следните съображения:

а/ атакуваните текстове на закона нямат връзка с чл. 19, ал. 1 (респ. ал. 3) и с чл. 60, ал. 1 от Конституцията.

Нормата на § 4 от ЗИДЗМДТ и на чл. 6, ал. 1 определя **данъчната оценка на сградите, дворните места и парцелите**. При това не става ясно каква пряка връзка има **данъчната оценка** на недвижимите имоти със „свободната стопанска инициатива“ (чл. 19, ал. 1 от Конституцията).

Не става ясно и каква пряка връзка има данъчната оценка със задължението на гражданите „да плащат данъци и такси, **установени със закон**, съобразно техните **доходи** и имущество“ (чл. 60, ал. 1). Освен това изрично чл. 60, ал. 2 от Конституцията гласи, че „данъчните облекчения и утежнения“ могат да се установяват със закон. Ако със закона са въведени известни утежнения относно сгради, които не се ползват за жилищни нужди, то това е предвидено в самата Конституция.

Изводът е, че атакуваните текстове са в хармония с Конституцията и не ѝ противоречат;

б/ твърди се също така, че нормата на чл. 6, ал. 1 рязко противоречи на Конституцията поради това, че предвижда петкратно увеличение на данъчната оценка, обусловена не от по-големия размер на имуществото, а от предназначението на недвижимите имущества, че това изискване се въвежда дори и да не се ползва сградата, че доколкото данъкът е годишен, това се въвежда за всички случаи, без да се отразява обстоятелството, че в отделни хипотези само за част от годината сградата била отдавана не по предназначение. Тези твърдения също се обвързват с чл. 60, ал. 1 и с чл. 19, ал. 1 от Конституцията, като се търси противоконституционност на посочената норма спрямо тях.

На първо място, от изложените мотиви, с които се обвързва искането, се налага изводът за изолирано третиране на тази правна норма. Посочената норма е изведена самостоятелно, без да е направена връзка с чл. 6 и 7 от закона, както и с ал. 2 на чл. 6 от приложение № 1 към закона. Тълкуването на тази норма във връзка с горните текстове налага извода, че при прилагането ѝ би следвало тя да е относима само за онези жилищни сгради или части от сгради, които са изградени като такива съгласно архитектурно-застроителния план, които подлежат на данъчно облагане и които не се ползват по предназначение за жилищни нужди.

От подателите на искането не е взето предвид, че дадената сграда или части от тази сграда се индивидуализира съобразно овехтяването, местонахождението и предназначението. Първите два критерия са визирани в чл. 4, ал. 1 и в чл. 5, ал. 1 от приложение № 1 и не се оспорват. Безспорно е, че цената на даден недвижим имот се обуславя и от нейното предназначение. То от своя страна се определя според архитектурния план на сградата или според нейното фактическо ползване. С нормата на чл. 6, ал. 1 от приложение № 1 е въведен именно този критерий, който е относим към оценката на недвижимия имот, съставляващ база за определяне на данъка.

При това докато овехтяването е въведено с индекс в посока на намаляване на оценката, то както местонахождението, така и предназначението на сградата е изведено с индекс в посока на увеличаване на оценката;

в/ приетите със Закона за изменение и допълнение на Закона за местните данъци и такси норми за данъчна оценка, съставляващи приложение № 1 към ЗМДТ, се прилагат единствено за недвижимите имоти на физическите лица. Както и досега, дължимият данък върху сградите от лицата, упражняващи стопанска дейност, се определя на база отчетната стойност на съответния дълготраен материален актив - недвижим имот по данни на счетоводството на стопанския субект. Одобрените норми за данъчна оценка на недвижимите имоти, съставляващи приложение № 1 към ЗМДТ, не се прилагат за имотите на стопанските субекти;

г/ данъкът по принцип се определя от два основни елемента - данъчна оценка и данъчна ставка, което означава, че различията в размера му биха могли да се постигнат през промяна на данъчната оценка, на данъчната ставка или и на двата елемента. Какъв да бъде размерът на данъка и какъв механизъм за определянето му ще се използва, е въпрос на конкретна преценка на законодателя. В случая петкратен размер е въведен както във връзка с местонахождението (чл. 5, ал. 1), така и във връзка с ползването (чл. 6, ал. 1). Различният размер на данъка върху сградите, който установява законодателят по отношение на имотите на гражданите, може да се разгледа не само като данъчно утежнение от страна на притежателите на имоти, които се използват за нежилищни нужди, но и като данъчно облекчение по отношение на гражданите, които използват имотите си за жилищни нужди. Независимо от това, дали размерът на данъка върху сградите за имоти, които не се използват за жилищни нужди, ще се разглежда като данъчно облекчение, или като данъчно утежнение, безспорно е, че той се установява със закон.

В мотивите на Решение № 3 от 9 февруари 1996 г. по конституционно дело № 2 от 1996 г. и Конституционният съд на Република България изрично е приел, че данъкът може да съществува само когато е установен и размерът му е определен със закон. Този принцип се отнася до всички елементи, определящи неговия размер - данъчен обект, данъчна основа, данъчна единица, данъчна ставка и пр. Това изискване е изпълнено - със закон са

установени размерът, обектът, основата, единицата, ставката и пр. на данъка върху сградите;

д/ посочената липса на изрична правна уредба на хипотези, при които само за част от годината е възможно сградата да е ползвана не по предназначение, не може да бъде основание за претендиране на конституционнесъобразност. Съгласно чл. 3, ал. 1 от Закона за нормативните актове във връзка с чл. 4 от Конституцията на Република България материята, до която се отнася законът, трябва да уреди пълно всички основни обществени отношения, които се поддават на трайна уредба. Не може да се приеме, че липсата на детайлна регламентация при наличие на правна уредба за основните правоотношения поражда колизия между тази норма и конституционни текстове. При това в закона (чл.85) има разпоредба, предвиждаща издаване на подзаконови актове за прилагането на този закон.

Предвид на изложеното искането за обявяване на нормата на чл. 6, ал. 1 от приложение № 1 като противоречаща на чл. 60, ал. 1 и чл. 19, ал. 1 от Конституцията е необосновано и следва да бъде отхвърлено.

Точно обратното - текстът на чл. 6, ал. 1 е в тясна връзка с нормата на чл. 60, ал. 1 от Конституцията, който повелява, че гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество.

Въвеждането на определящ критерий на сградата съобразно архитектурния план и фактическото ползване не накърнява свободната стопанска инициатива. Точно обратното - тази норма изрично приема отдаване на жилищни сгради или на части от тях за нежилищни нужди, а не забранява това.

3. Относно § 14 от ЗИДЗМДТ

а/ Искането за противоконституционност на § 14 от ЗИДЗМДТ е повдигнато, без да са ясно визирани текстовете на Конституцията, с които тази норма е в колизия. Явно е, че в конкретния случай не става дума за чл. 60, ал. 1 (задължението на гражданите да плащат данъци); чл. 6 (равенство на гражданите пред закона); чл. 57, ал. 2 (злоупотреба с права). Това е

очевидно, като съпоставим горните текстове с текста на § 14 „Нормите по приложение № 1 влизат в сила от 1 януари 1996 г.“.

б/ Тази норма има връзка с чл. 5, ал. 5 от Конституцията, която повелява, че нормативните актове влизат в сила три дни след обнародването им, **освен когато в тях е определен друг срок.** В конкретния случай се касае за годишен данък и не почива на законова основа твърдението, че законът трябва да влезе в сила на 1 януари 1997 г. Нормата на чл. 5, ал. 5 от Конституцията е ясна и категорична.

Според тази конституционна норма всички нормативни актове влизат в сила три дни след обнародването им, освен когато в тях е определен друг срок. Не съществува забрана да се придава обратна сила на нормативен акт, а това означава и на законови разпоредби, уреждащи данъчни задължения. В това отношение има и определена законодателна практика.

Този конституционен принцип е прилаган нееднократно. По този начин е постъпило и Великото Народно събрание, като на 19 септември 1991 г. е приело Закона за изменение и допълнение на Закона за местните данъци и такси, с който се увеличава размерът на данъка върху сградите. В § 40 от Преходните и заключителните разпоредби на закона е прието § 2, 3, 4 и 5 да влязат в сила от 1 януари 1991 г., т.е. да имат обратно действие. Законът е обнародван в „Държавен вестник“, бр. 82 от 4 октомври 1991 г. въз основа на Указ № 302 на президента на Република България от 2 октомври 1991 г.

в/ Параграф 14 от ЗИДЗМДТ съответства на същността на данъка върху сградите като годишен данък върху недвижимите имоти. Изложеното в мотивите на подателите на искането, че имало граждани, погасили данъчното си задължение до 30 април, не е обосновано предвид на чл. 13, ал. 1 от Закона за нормативните актове. След пълната отмяна на чл. 13, ал. 2 от ЗМДТ би следвало да се считат отменени всички подзаконови актове на Министерския съвет, с които бе определен данъкът върху сградите и които бяха издадени на основание на отменената разпоредба. Отменителното действие настъпи по силата на констатираната от Конституционния съд противоконституционност на нормата на чл. 13, ал. 2 от ЗМДТ във връзка с чл. 13, ал. 1 от Закона за нормативните актове. Съгласно тази разпоредба актът по прилагане на закон

губи изцяло или отчасти сила едновременно с пълното или частичното отменяне на закона съобразно обсега на отменянето му. При това твърдението, че разпоредбата на § 14 от ЗИДЗМДТ накърнявала правата на гражданите и във връзка с това съставлявала нарушение на чл. 6, ал. 1 от Конституцията, е неаргументирано.

д/ Дори и да се допусне, че нормата на чл. 13, ал. 2 от ЗМДТ е била приложима и че отменителното действие не е настъпило от влизане в сила на Конституцията, а от момента на влизане в сила на решението, с което тя е обявена за конституционнonesъобразна (т.е., че от този момент е приложима ал. 1 на чл. 13 от ЗНА), то също не може успешно да се твърди, че § 14 от ЗИДЗМДТ е в противоречие с чл. 6, ал. 1, изречение първо от Конституцията и поради това е противоконституционен.

Всъщност неприемането на разпоредбата на § 14, която предвижда влизане в сила от 1 януари 1996 г. на нормите за данъчна оценка на недвижимите имоти на гражданите за облагането им с данък върху сградите, би означавало да се поставят гражданите в неравностойно положение, тъй като за една част от данькоплатците би било относимо Постановление № 254 на Министерския съвет от 1995 г., а за други - нормите на Постановление № 243 от 1993 г. Както е известно обаче, и двете постановления са издадени съгласно чл. 13, ал. 2 от Закона за местните данъци и такси, която е обявена за противоконституционна с Решение № 3 по к.д. № 2 от 1996 година. При това и за двете постановления е приложима разпоредбата на чл. 13, ал. 1 от Закона за нормативните актове.

д/ Желанието на автора на искането за обявяване на противоконституционност би могло да се тълкува и в смисъл, че той би желал тази норма да визира, че приложение № 1 влиза в сила от момента на влизане в сила на решението на Конституционния съд за отмяна на чл. 13, ал. 2 от ЗМДТ. Действително това би преодоляло възникналата нормативна празнота. Именно това обаче би било в колизия с чл. 6, ал. 1 от Конституцията, прогласяваща равенството на гражданите пред закона.

Предвид изложеното разпоредбата на § 14 от ЗИДЗМДТ гарантира спазването и на конституционния принцип за определянето на данъците и

техния размер със законов акт на Народното събрание по отношение на данъка върху сградите за цялата 1996 година и на чл. 6, ал. 1 от Конституцията.

Нещо повече - именно тази норма въвежда правна уредба на обществените отношения, като установява еднакви правила за всички платци на този данък и съответства, а не накърнява чл. 6, ал. 1, изречение първо от Конституцията.

Изводът е, че искането за обявяване на нормата на § 14 ЗИДЗМДТ като противоконституционна следва да бъде отхвърлено.

II. По искането за даване на задължително тълкуване на чл. 5, ал. 5 от Конституцията на Република България.

Групата народни представители искат тълкуване на чл. 5, ал. 5 от Конституцията.

Искането е **недопустимо**. Независимо че искането е допуснато от Конституционния съд, той винаги може да преразгледа този свой акт. Това е така, защото:

1. Искането не отговаря на реквизита на чл. 18, т. 4 и 5 ПОДКС. Не може едно искане, отправено до Конституционния съд, да бъде само пет машинописни реда. Освен това липсва правен интерес от самостоятелно тълкуване на чл. 5, ал. 5 от Конституцията, тъй като това се съдържа де факто в искането за противоконституционността на § 14 ЗИДЗМДТ.

2. Сезиращите органи и лица по чл. 150 от Конституцията не отправят питания към Конституционния съд, защото този най-висш орган не е консултантска кантора. Необходими са редица предпоставки за допустимост на исканията по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията. Сезиращите трябва да се обосноват и докажат обществената и правна необходимост от това тълкуване и ясно да изразят своето виждане по въпроса. В тази насока е и Определение № 3 от 21 юни 1994 г. по к.д. № 5 от 1994 г. на Конституционния съд. В конкретния случай народните представители нито са обосנוвали своето искане, нито са формулирали ясно своята гледна точка относно съдържанието на чл. 5, ал. 5 от Конституцията.

3. Ако въпреки нашите възражения за недопустимост Конституционният съд приеме за разглеждане искането, то би следвало да се отхвърли по следните съображения:

Разпоредбата на чл. 5, ал. 5 от Конституцията прогласява два принципа, приложими за установяване на момента, от който влизат в сила нормативните актове - три дни след тяхното обнародване, освен когато в тях е определен друг срок.

Тези конституционно установени правила се отнасят за всички клонове на правото освен за тези, за които Конституцията изрично е допуснала изключение. Единствено спрямо наказателното право и наказателно-процесуалното право е въздигнато изискването, че никой не може да бъде осъден за действие или бездействие, което не е обявено от закона за престъпление към момента на извършването му. Това изключение е регламентирано изрично в чл. 5, ал. 3 от Конституцията и е задължително за законодателя в случаите, когато създава, изменя или допълва правната уредба, регламентираща тези обществени отношения.

За всички останали клонове на правото е приложима нормата на чл. 5, ал. 5 от Конституцията. Да се твърди друго, без това да е изрично регламентирано, означава да се приеме, че е възможен отказ за прилагане на конституционен принцип спрямо някои закони.

При това е необходимо да се има предвид, че съгласно чл. 3, ал. 2 от Закона за съставяне и изпълнение на държавния бюджет в приходната част на бюджета на Република България по години като един от възможните приходоизточници са визирани данъчните постъпления, а в ал. 4 на този член се съдържа регламентация на разходната част на бюджета. Тя определя, че в държавния бюджет се предвиждат средства за националното стопанство, социално-културни мероприятия и науката, отбраната и др., както и други разходи, предвидени в различни закони, уреждащи обществените отношения в различни клонове на правото.

При това отказът за прилагане на конституционния принцип спрямо данъчните закони не е само отказ спрямо тези закони.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид на изложеното дотук моля да отхвърлите искането за обявяване на противоконституционност на чл. 2, буква „а“ от ЗМДТ, чл. 6, ал. 1 във връзка с § 4 от ЗИДЗМДТ и § 14 от ЗИДЗМДТ и да прекратите с определение искането за тълкуване на чл. 5, ал. 5 от Конституцията на Република България като недопустимо.

София, 28 май 1996 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ



СД/БС
as