



Република България
Администрация на Президента

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ АДМИНИСТРАЦИЯ НА ПРЕЗИДЕНТА
Изх. № <i>02-03-229</i> СОФИЯ..... <i>20-10-2023</i> г.

ДО


Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Приложено Ви изпращам Искане от Президента на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 1, т. 2, чл. 5а, чл. 5б, чл. 5в, чл. 5г, чл. 5д, чл. 5е, чл. 5ж, чл. 7, ал. 1, т. 2, чл. 12, ал. 1 и на чл. 13 от Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (Обн., ДВ, бр. 8 от 25.01.2023 г., посл. изменение и допълнение бр. 86 от 13.10.2023 г.).

С уважение,

Цветя Тивева
ГЛАВЕН СЕКРЕТАР НА
ПРЕЗИДЕНТА НА РЕПУБЛИКАТА





Република България
Президент

*Образувам конст. дело
№ 19/2023 г.
определени съдии -
св. Атанас
Семов
26.10.2023 г.*

Бх. № 368 - КД
Дата 26.10.2023 г.

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

**ОТ РУМЕН РАДЕВ
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

за установяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1 и чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България се обръщам към Вас с искане да обявите за противоконституционни разпоредбите на чл. 1, т. 2, чл. 5а, чл. 5б, чл. 5в, чл. 5г, чл. 5д, чл. 5е, чл. 5ж, чл. 7, ал. 1, т. 2, чл. 12, ал. 1 и на чл. 13 от Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (обн., ДВ, бр. 8 от 25.01.2023 г., посл. изменение и допълнение бр. 86 от 13.10.2023 г.) поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 1, чл. 19, ал. 1 и 2, чл. 60, ал. 1, чл. 84, т. 3, чл. 87, ал. 1 и чл. 88, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Оспорените разпоредби са приети от 49-то Народно събрание на 28.09.2023 година. Те променят целта и разширяват приложното поле на закона, като го допълват с нова Глава втора „а“ „Енергийни вноски върху вноса и транзитния пренос на природен газ с произход от Русия с кодове по КН 2711 11 00 и 2711 21 00“. В закона е въведено ново правило за събиране на енергийни вноски (чл. 5а), определени са задължените лица (чл. 5б), размерът на енергийните вноски, периода на тяхното отчитане и деклариране (чл. 5в), внасянето им в приход на държавния бюджет (чл. 5г), начисляването на лихви при невнасянето им в срок (чл. 5д), реда за възстановяване на недължимо платени или събрани вноски (чл. 5е) и признаването им за текущи разходи за дейността за целите на данъчното облагане (чл. 5ж). По силата на чл. 7, ал. 1, т. 2 Агенция „Митници“ ще осъществява контрол върху събирането на енергийните вноски, а членове 12 и 13 от закона регламентират реализирането на отговорността за административните нарушения, свързани с тях.

Законът за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна е приет с цел изпълнение на санкциите, наложени от Европейския съюз по Регламент (ЕС) № 833/2014 от 31 юли 2014 г. относно ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (ОВ, L 229/1 от 31 юли 2014 г.). Самият регламент предвижда различни ограничителни мерки, които ЕС налага „с цел Русия да плати по-висока цена за действията си за подкопаване на териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна, както и с цел насърчаване на мирното уреждане на кризата“. Доколкото тези мерки засягат прекъсването и ограничаването на икономическите отношения между ЕС и Русия като трета страна, те попадат в обхвата на Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Въз основа на чл. 215 от ДФЕС ограничителните мерки спрямо Русия са наложени с нормативен акт на равнището на ЕС и държавите членки следва да осигурят еднаквото им прилагане. Регламентът, както и неговите последващи изменения и допълнения, не предвижда държавите членки да налагат самостоятелно допълнителни ограничения спрямо Русия.

В същото време държавите членки на ЕС се намират в митнически съюз помежду си. Правилата за свободно движение на стоки в рамките на съюза включват два принципа: от една страна е въведена забрана на митата върху вноса и износа между държавите членки, както и едностранното налагане на „всички такси с равностоен на мито ефект“ (чл. 28 и чл. 30 от ДФЕС), а от друга – при отношенията между държавите членки на ЕС с трети страни се прилага Обща митническа тарифа, която се определя от Съвета, по предложение на Комисията (чл. 28 и чл. 31 от ДФЕС).

Новата глава Втора „а“ от Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна, като предвижда събирането на „енергийна вноска“ върху вноса и транзитния пренос на определени видове природен газ от определен източник, по същество представлява налагането на „такса с равностоен на мито ефект“ по смисъла на ДФЕС и е приета в нарушение на правото на ЕС.

Освен това оспорените разпоредби противоречат и на Конституцията на Република България, за което излагам пред Съда следните аргументи:

- 1. Несъответствие с принципа за законоустановеност на данъците и таксите** (чл. 60, ал. 1 и чл. 84, т. 3 от Конституцията на Република България)

Изначално не е ясна правната природа на въведената „енергийна вноска“. Не е ясно дали е данък, такса или мито.

В българския език установеното значение на думата „вноска“ е „парична сума, която периодично се внася за изплащане на задължение или за добиване

на определено право¹. В този смисъл се използва „здравноосигурителна вноска“, „членска вноска“, „апортна вноска“ и др. под. Вноска се дължи като част от изплащането на възникнало на определено правно основание задължение или с оглед на придобиването на определено право.

По принцип в законодателството е недопустимо използването на понятия в отклонение от общоупотребимия български език (чл. 36, ал. 1 от Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове²). Думи и изрази с утвърдено правно значение се използват в един и същ смисъл във всички нормативни актове, а ако се налага отклонение – с допълнителна разпоредба се определя какъв смисъл се влага в понятието в съответния нормативен акт (чл. 37, ал. 1 и 2 от Указ № 883). Същите изисквания произтичат и от конституционния принцип за правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). Конституционният съд трайно изтъква в тази връзка, че този принцип може да бъде спазен единствено ако „съдържащите се в нормативните актове разпоредби са ясни, точни и непротиворечиви. Иначе те не биха били годни да регулират основните обществени отношения“ (Решение № 8 от 4 юли 2012 г. по к. д. № 16/2011 г.).

Не може да се отрече правото на законодателя чрез закон да възлага определени задължения на участниците в стопанския обмен, нито правото на държавата да определя такси за използването на определени услуги. Но участниците в стопанския обмен не може да бъдат натоварвани с изплащането на „вноски“, без да е ясно за какво задължение или с оглед на придобиването на какво право възникват те. Задължението за плащане на вноска няма самостоятелен характер, то е предопределено от наличието на задължение (за което трябва да има отделно правно основание) или от перспективата за придобиването на определено право.

Като не установяват за какво задължение или с оглед на какво право се налага плащането на „енергийна вноска“, оспорените разпоредби всъщност не са годно основание да породят задължение за субектите да ги плащат.

Оспорените разпоредби на чл. 5а и сл. от Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна, не отговарят на конституционния стандарт нито за данъци, нито за „такси“. Според практиката на Конституционния съд таксата „се заплаща срещу извършена услуга. Задължението да се плати таксата се поражда от волята на гражданина, който желае да се ползва от дадена услуга“ (Решение № 10 от 26 юни 2003 г. по к. д. № 12/2003 г.). Таксите имат

¹ Буров, С. (ред.) Съвременен тълковен речник на българския език, С.: Елпис, 1994. В същия смисъл и БАН, Речник на българския език, С.: АИ „Марин Дринов“, 2002.

² Обн., ДВ, бр. 39 от 21 май 1974 г.

„разходопокривна цел“ и при определянето на задължение за плащане на такси те трябва да бъдат ясно обвързани с предоставянето на насрещна престация (Решение № 5 от 14 юни 2022 г. по к. д. № 13/2021 г.), т.е. размерът на таксите трябва да съответства на разходите, за предоставянето на тази насрещна престация от държавните органи. Извън този принцип са само таксите, които имат характер на публично задължение към държавата или общината, но по оспорените разпоредби не става въпрос за такива.

При сходни случаи през 1997 г. Конституционният съд е обявил за противоконституционна разпоредбата на чл. 61, ал. 1, т. 5 от Закона за физическото възпитание и спорта, с който се установява плащането на отчисления в размер на 3 % върху постъпленията от хазартни игри (Решение № 8 от 17 юни 1997 г. по к. д. № 3 /1997 г.), като в решението си Конституционният съд изтъква, че „Конституцията не предвижда възможност държавата едностранно, дори и със закон, да задължава физическите и юридическите лица да заплащат вноски върху постъпленията от развиваната от тях правомерна дейност в различни фондове на различни ведомства и органи на управление. Такава възможност е предвидена единствено за данъците, които чрез закон се определят от парламента и следва да се заплащат, съгласно разпоредбата на чл. 60 от Конституцията“.

Една година по-късно Конституционният съд заема аналогична позиция по отношение на разпоредбата на чл. 50, т. 2 от Закона за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите (Решение № 31 от 24 ноември 1998 г. по к. д. № 24/1998 г.), която натоварва застрахователите с допълнителни вноски към Фонд „Рехабилитация и социална интеграция“.

Изобщо трайно установената практика на Конституционния съд застъпва разбирането, че гражданите и юридическите лица не може да бъдат „излишно и неоснователно обременени от финансови задължения“ (Решение № 5 от 14 юни 2022 г. по к. д. № 13/2021 г.) и че не е възможно със закон да се задължават физическите и юридическите лица да заплащат отчисления от приходите си за правомерно упражнявана от тях дейност (Решение № 8 от 17 юни 1997 г. по к. д. № 3/1997 г.).

Оспорените разпоредби са в противоречие с тези принципи на две основания. От една страна предметът на уредбата е неясен (данък, мито, такса), от там и правната природа на правоотношенията, които възникват. Без ясна насрещна престация може да се възложи само данък, но в случая това не е направено. Не е спазено изискването законът да използва точни и ясни понятия и не е спазено изискването законът, като налага плащането на данък или такса, да прави това при зачитане на основните конституционни права и свободи (Решение № 8 от 17 юни 1997 г. по к. д. № 3/1997 г.). От друга страна, като

определя размер на дължима „енергийна вноски“ без да е ясно с оглед на изпълнението на какво задължение или придобиването на кое право, Народното събрание е надхвърлило конституционнoустановените си функции по чл. 60, ал. 1 и чл. 84, т. 3 от Конституцията и не се е съобразило с принципа за законоустановеност на данъците и таксите.

2. Несъответствие с принципа за гарантиране на правото на собственост (чл. 17, ал. 1 от Конституцията) и свободната стопанска инициатива (чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията на Република България)

Като е действало извън правомощията си да определя данъци и такси, Народното събрание е допуснало неправомерно ограничаване на правото на собственост и на свободната стопанска инициатива. По чл. 17, ал. 1 от Конституцията законодателят е длъжен да приема такива правни механизми, посредством които да се гарантира защита на правото на собственост, включително и легитимното право на собствениците да изискват от всеки друг субект (включително и от държавата) да се въздържа от каквито и да било въздействия спрямо собствената му вещ. Държавата има и конституционно задължение да осигурява пълно съдействие на собствениците при осъществяване на техните права. Самата правна уредба трябва да внася „стабилност и безспорност в отношенията на собственост“³.

Нарушението на Конституцията в случая произтича от смесването на двете правни качества, в които държавата може да действа във връзка с вноса и транзита на природен газ. Като субект по публичното право, държавата има право да регламентира данъци, такси, мита като публичноправни плащания, в рамките на ограниченията, които ѝ налагат Конституцията, правото на ЕС и законите. Като собственик на газопреносната мрежа, чрез съответните стопански субекти, които управляват държавната собственост, държавата влиза в различни договорни отношения с юридическите лица, които използват тази мрежа. Отношенията между стопанските субекти държавна собственост, които управляват газопреносната мрежа и стопанските субекти, които желаят да използват газопреносната мрежа, са частноправни отношения. Не може да се използват законодателните правомощия на Народното събрание, за да се коригират договори, в които са обвързани стопански субекти държавна собственост. Обратното е злоупотреба с властническото положение на държавата, произвол и противоречи на върховенството на правото.

Чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията защитават свободния пазар и откритата конкуренция, които предполагат равнопоставеност на всички стопански субекти, при което държавата предлага едни и същи гаранции за всички юридически лица и не може да третира привилегировано различните форми на собственост.

³ Киров, В. Чл. 17, В – Конституция на Република България. Коментар. Сиела, 1999, с. 75.

Оспорените разпоредби на чл. 5а и сл. от Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна, са в нарушение на този принцип, поради заложено изначално неравно третиране на тези, които транзитират газ само от Русия и като се изключва компресираният природен газ, който е транспортиран със специализирани съдове.

Несъмнено съществува правна рамка в правото на ЕС, която позволява налагането на санкции на Русия, но както беше посочено по-горе съобразно чл. 215 от ДФЕС когато тези санкции засягат свободното движение на стоки в ЕС, те са от изключителната компетентност на ЕС, държавите членки трябва да осигурят еднообразното прилагане на тези санкции на територията на Съюза и не могат самостоятелно да налагат санкции, които засягат митническия съюз.

Правото на собственост и свободната стопанска инициатива са основни права, но не са абсолютни и предвид това могат да бъдат ограничавани, но като се спазват конституционните стандарти за пропорционалност на наложените ограничения. Ако такива се налагат в рамките на националното законодателство, те трябва да бъдат съобразени с Конституцията и с правото на ЕС, да преследват легитимна цел и да са пропорционални. В случая са нарушени както Конституцията, така и правото на ЕС, което изисква при търговията между държавите членки да не се налагат такси с равностоен на мито ефект.

3. Несъответствие с правилата за упражняване на законодателната инициатива (чл. 87, ал. 1 и чл. 88, ал. 1 от Конституцията на Република България) и принципа за правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България)

Конституцията предвижда, че законодателната инициатива принадлежи на отделни народни представители или на Министерския съвет и че законите се приемат от Народното събрание в две гласувания. Според Конституционния съд „законодателната инициатива обхваща действията, чрез които субектите на правото по чл. 87, ал. 1 от Конституцията – всеки народен представител и Министерският съвет – правят предложения до Народното събрание за приемане на закон, за допълнение, изменение или отмяна на съществуващ закон, което обвързва парламента да упражни законодателните правомощия, възложени му с разпоредбата на чл. 84, т. 1 от Конституцията“ (Решение № 4 от 6 юни 2023 г. по к. д. № 3/2021 г.). Законодателният процес е регламентиран в определени в Конституцията императивни правила, чиято цел е „да се избегне прибързаността и импровизацията“ (Решение № 3/2007 г. по к. д. № 2/2007 г.).

Оспорените разпоредби са включени в доклада на Комисията по икономическа политика и иновации (водеща комисия) преди второ гласуване на законопроекта по реда на чл. 80, ал. 7, т. 2 от Правилника за организацията и

действието на Народното събрание (ПОДНС) – това са предложения на самата Комисия по икономическа политика и иновации, които са направени въз основа на предложения на един от нейните членове, изложени устно по време на заседанието на комисията (вж. 49-то Народно събрание, Комисия по икономическа политика и иновации, Протокол № 11 от 27 септември 2023 г.). В хода на същото заседание на Комисията по икономическа политика и иновации става ясно, че всъщност народният представител „припознава“ предложения на Дирекция „Данъчно политика“ към Министерството на финансите, според които ако се въведе „енергийна вноски“, а не акциз, това е „по-малко уязвимо по отношение на нарушение на европейското законодателство“.

По своя обхват и предмет предложенията на комисията нямат връзка с приетия на първо четене Закон за изменение и допълнение на Закона по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна. Те предвиждат създаването на изцяло нова глава в разглеждания закон, с което се променя неговия смисъл и предназначение. От закон, който урежда контрола по прилагането на наложи от ЕС ограничителни мерки спрямо Русия, той се превръща в закон, който налага самостоятелно такива ограничителни мерки. По своята правна природа това са предложения за изменение и допълнение на действащ закон, които съвпадат с цитираното по-горе понятие за упражняване на законодателна инициатива.

Изискванията за стабилност и предвидимост на законодателството, както и за обществено обсъждане на законопроектите, произтичат от конституционните принципи за правовата държава и за демократичния характер на нейното управление. Не е случайно, че в конституциите на други държави приемането на закони, свързани с налагането на данъци и такси, са с по-особено ред на упражняване на законодателната инициатива, както и изискват задължително произнасяне на правителството.

Конституционният съд приема в своята практика, че е допустимо народните представители да правят предложения между първо и второ гласуване. Принципът на правовата държава обаче изисква между конституционното понятие „законодателна инициатива“ и понятието от ПОДНС „предложение“ да се прави ясна разлика. В случая по своя предмет, оспорваните разпоредби представляват „законодателна инициатива“ и за да бъдат валидно приети в рамките на демократичната и правова държава те трябва да отговарят на конституционните изисквания – да са приети от Народното събрание в две отделни гласувания, да изхождат от оправомощен субект (народен представител или Министерския съвет, а не от парламентарна комисия) и да отговарят на изискванията за съгласуваност, обосновааност, предвидимост на законодателството, които следват от принципа на правовата държава.

Оспорваните разпоредби противоречат на Конституцията поради факта, че по предмет представляват законодателна инициатива, но по процедура не са приети въз основа на валидно упражнена такава и не са били подложени на две гласувания от Народното събрание.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Поради изложените съображения се обръщам към Вас с искане да обявите противоконституционност на разпоредбите на чл. 1, т. 2, чл. 5а, чл. 5б, чл. 5в, чл. 5г, чл. 5д, чл. 5е, чл. 5ж, чл. 7, ал. 1, т. 2, чл. 12, ал. 1 и на чл. 13 от Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (обн., ДВ, бр. 8 от 25.01.2023 г., посл. изменение и допълнение бр. 86 от 13.10.2023 г.) поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 1, чл. 19, ал. 1 и 2, чл. 60, ал. 1, чл. 84, т. 3, чл. 87, ал. 1 и чл. 88, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Предлагам да конституирате като заинтересовани институции Народното събрание, Министерския съвет, Министерството на финансите и Министерството на енергетиката.

РУМЕН РАДЕВ
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ