



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ №9

София, 20 юни 1996 г.

(обн., ДВ, бр. 58 от 9 юли 1996 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов

Иван Григоров

Милчо Костов

Пенчо Пенев

Цанко Хаджистойчев

Тодор Тодоров

Станислав Димитров

Александър Арабаджиев

Николай Павлов

Георги Марков

Димитър Гочев

при участието на секретар-протоколиста Енита Еникова в закрито заседание на 20 юни 1996 г. разгледа докладваното от съдията Цанко Хаджистойчев конституционно дело № 9 от 1996 г.

Делото е образувано на 14 май 1996 г. по искане на 52 народни представители от 37-о Народно събрание.

Конституционният съд е сезиран да обяви за противоконституционни:

а) чл. 2, буква "а" от Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ) (обн., Изв., бр. 104 от 1951 г.; изм., ДВ, бр. 36 от 1979 г., бр. 37 от 1996 г.);

б) чл. 6, ал. 1 от приложение № 1, създадено с § 4 от Закона за изменение и допълнение на Закона за местните данъци и такси (ЗИДЗМДТ) (ДВ, бр. 37 от 1996 г.);

в) § 14 ЗИДЗМДТ.

Поискано е също да даде задължително тълкуване на чл. 5, ал. 5 от Конституцията относно влизането в сила на данъчните закони по въпроса: "може ли техните норми да засягат периоди на текущата година, през която са влезли в сила или се прилагат през следващата финансова година (когато се отнася за годишен данък)".

С определение от 21 май 1996 г. Конституционният съд допусна за разглеждане искането така, както е предявено. Със същото определение съдът конституира за заинтересувани страни по делото Народното събрание, президента, Министерския съвет, Върховния съд, главния прокурор, министъра на финансите, министъра на правосъдието и Сметната палата. На тях бе предоставена възможността в 10-дневен срок да представят писмени становища, а на подателите на искането - допълнителни съображения.

От всички заинтересувани страни, с изключение на президента и Върховния съд, постъпиха становища. Народните представители не представиха допълнителни съображения в подкрепа на искането си.

Конституционният съд с определение от 20 юни 1996 г., основано на чл. 25, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд, прие, че искането за тълкуване няма самостоятелен характер и всъщност представлява аргументация към искането за противоконституционност на § 14 ЗИДЗМДТ. По тези съображения производството по делото в частта за самостоятелно тълкуване бе прекратено и остана да се движи за произнасяне по същество на искането, предявено по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

В становището си главният прокурор счита искането за основателно и пледира за неговото уважаване. Останалите становища изразяват обратното разбиране.

За да се произнесе по искането, Конституционният съд взе предвид следното:

I.

Относно чл. 2, буква "а" ЗМДТ

Текстът гласи, че общинските съвети и кметствата, които имат бюджети, събират такси за даваните от тях услуги в случаите при получаване на имущества по дарение и по възмезден начин.

Според искането тази разпоредба противоречи на чл. 84, т. 3 от Конституцията.

Твърденията са, че в тези случаи общинският съвет не оказвал никакви услуги, което означава, че липсва основание да се събират такси. Поддържа се, че под наименованието "такси" в Закона за местните данъци и такси всъщност е уреден данък, като е предоставена възможността на Министерския съвет да определя неговия размер. Има се предвид Тарифата за местните такси по Закона за местните данъци и такси, утвърдена с Постановление № 69 на Министерския съвет от 28 май 1975 г. (ДВ, бр. 45 от 1975 г.). Тарифата е многократно изменявана и допълвана - последното изменение на посочените в искането чл. 1 и 2 от нея датира от 1993 г. (ДВ, бр. 50 от 1993 г.). Най-кратко изразено, в това именно, че "става дума за данък, чийто размер се определя от Министерския съвет", авторите на искането виждат несъответствието на чл. 2, буква "а" ЗМДТ с конституционната норма.

Съгласно чл. 84, т. 3 от Конституцията данъците се установяват само със закон и само със закон може да бъде определян техният размер. За всички елементи, които формират данъка като данъчен обект (предмет на

облагането), данъчна основа, данъчна единица, данъчна ставка и пр., а не само за някои от тях, важи посоченото конституционно изискване. Съдът е имал възможността и се е произнесъл в този смисъл в Решение № 3 от 9 февруари 1996 г. (ДВ, бр. 14 от 1996 г.). Искането се позовава на това решение.

От текста на чл. 84, т. 3 от Конституцията обаче не може да се прави извод за недопустимост законодателят да определя такси и да предоставя събирането им от органи на местното самоуправление, когато последните извършват съответните услуги - арг. чл. 60, ал. 1 и чл. 141 от Конституцията. Конституционна забрана в тази насока въобще няма. Разпоредбата на чл. 2, буква "а" ЗМДТ изразява точно това. Тя казва само, че общинските съвети и кметствата с бюджет събират такси за даваните от тях услуги при прехвърляне на имущества по дарение и по възмезден начин. Тя не казва нищо повече.

Оспорваната разпоредба сама по себе си не противоречи нито на чл. 84, т. 3 от Конституцията, нито на друга конституционна норма.

Искането в обстоятелствената част има по-широко съдържание, отколкото петитумът. Както се посочи, то се позовава на Постановление № 69 от 1975 г. на Министерския съвет. Актът е извън компетенциите и контрола на Конституционния съд. Неговата нормативна основа може да бъде съзряна в разпоредбата на чл. 4, ал. 1 ЗМДТ, но тя не влиза в предмета на искането. Съдът не е ограничен с посоченото основание за неконституционосъобразност, но той се произнася само по направеното искане (чл. 22, ал. 1 ЗКС).

Конституционният съд намира за безпредметно да обсъжда твърденията и доводите, че в Закона за местните данъци и такси е уреден като такса един данък, чийто размер е определен от подзаконов нормативен акт. Съдът не счита за необходимо да преценява дали този бюджетен приход действително е свързан с елемента услуга, който е разграничителен белег

между данък и такса. Това е така, защото, ако твърденията по искането са оправдани, то соченото несъответствие в случая не може да бъде преодоляно чрез конституционния контрол. Това може да стане по законодателен ред.

II.

Относно чл. 6, ал. 1 от приложение № 1, създадено с § 4 ЗИДЗМДТ

Тази разпоредба предвижда увеличаване 5 пъти на данъчната оценка за сгради или части от сгради, които не се използват за жилищни нужди. Нейното съдържание показва, че приложното 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.

От действието на чл. 6, ал. 1 от приложението, по силата на ал. 2, са изключени някои имоти, които нямат жилищен характер. Те са изчерпателно изброени: стопански и други второстепенни сгради и постройки (обори, хамбари, плевни и др.) върху терени, предназначени за строеж на жилищни сгради; гаражи; вилни сгради; ателиета за творческа, научна или художествена дейност. Разпоредбата не се отнася за тях, но само при положение, че те се използват за лични нужди и според предназначението им.

Жилищните имоти, които не се използват за жилищни нужди, представляват втората категория обекти, за които намира приложение разглежданата разпоредба. Характерното за тях е, че те не се използват според предназначението им. Те се използват за нежилищни нужди - за офиси, кантори, лекарски кабинети и пр. Без значение е, кой е ползвателят - собственик или наемател (арг. чл. 6, ал. 2 от приложението). Това ще рече,

че увеличената данъчна оценка ще намери приложение за жилище, което неговият собственик използва лично за нежилищни нужди - напр. за лекарски кабинет, адвокатска кантора, офис и др.

Подателите на искането считат, че т. 6, ал. 1 от приложение № 1 нарушава чл. 60, ал. 1 и чл. 19, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията. Както се посочи, тезата за противоконституционност се подкрепя от становището на главния прокурор, докато останалите представени становища стоят на обратна позиция.

Искането е основателно.

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 Закона за местните данъци и такси. 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. От това, че едно жилище престава да бъде ползвано според предназначението и почва да се използва за нежилищни нужди, не се променя неговата стойност. Правото на собственост върху сграда, пораждащо данъчното задължение, има един и същ обем както когато сградата се ползва за жилищни нужди, така и когато тя не се ползва за такива нужди. Дотолкова, доколкото промяната в ползването може да доведе до различен доход от обекта, този доход трябва да бъде предмет на друг данък - подоходен. 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. Тук е мястото да се отбележи, че не е прецизен доводът срещу искането, според който нормата 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" (становище на Министерския съвет - стр. 5). Нормата има по-широко приложение. 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.

III.

Относно § 14 ЗИДЗМДТ

Параграф 14 ЗИДЗМДТ определя: "Нормите по приложение № 1 влизат в сила от 1 януари 1996 г.". Според искането той нарушава няколко конституционни разпоредби.

Посочва се преди всичко чл. 60, ал. 1 от Конституцията, според който основно задължение на гражданите е да плащат данъци и такси, установени със закон. От това, че е казано "установени", а не установявани със закон, в искането се прави изводът, че трябва да се плащат данъци, които са вече установени, т. е. определена е цялата данъчна уредба във време, което предхожда съответния данъчен период - месец, година и др. Изтъква се, че данъкът върху сградите като годишен данък изисква промяната в неговия размер да влезе в сила "само от началото на следващия данъчен период", в случая от 1 януари 1997 г. Според искането § 14 ЗИДЗМДТ е в противоречие и на чл. 6, ал. 2, изр. 1 и чл. 57, ал. 2 от Конституцията.

Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната, пред които всички граждани са равни - чл. 4, ал. 1 и чл. 6, ал. 2, изр. 1 от Конституцията. Проява на конституционните принципи за правова държава и законност в областта на данъчното право е правилото за неретроактивност на данъчната норма. Конституционният съд не е чужд на разбирането, че данъчният закон действа занапред, от влизането му в сила насетне. Нормите, с които се въвеждат данъчни задължения или данъчни утежнения, трябва да бъдат създадени преди времето, за които те се отнасят. Това важи и за годишните

данъци, какъвто е данъкът върху сградите. Гражданите трябва да знаят предварително, преди настъпването на финансовата година, данъците и техния размер, които те ще плащат.

Конкретният случай обаче разкрива особености, които му придават изключителност. Тази изключителност дава основание на съда да приеме, че § 14 ЗИДЗМДТ има своето оправдание и да отхвърли искането.

Размерът на данъка върху сградите за 1996 г. бе увеличен с Постановление № 254 на Министерския съвет от 22 декември 1995 г. (ДВ, бр. 114 от 1995 г.). Това стана, преди да започне финансовата година. Извършената данъчна промяна с нормативен акт от такъв ранг не представляваше прецедент, а практиката в тази насока. Последната се основаваше на чл. 13, ал. 2 ЗМДТ, който Конституционният съд с Решение № 3 по к. д. 2 от 1996 г. обяви за противоконституционен. Върховният съд - петчленен състав, с Решение № 190 от 8 март 1996 г. по дело № 19 от 1996 г. отмени Постановление № 254 от 1995 г. на Министерския съвет. С това отпадна увеличението на данъка за 1996 г. Със Закона за изменение и допълнение на Закона за местните данъци и такси (ДВ, бр. 37 от 1996 г.) то бе въведено отново, вече по законодателен ред.

Така се стигна до положението, че гражданите през различно време на годината да дължат и да плащат данък върху сградите за 1996 г. за едни и същи обекти в различен размер. Създаденият § 14 ЗИДЗМДТ отстранява тази аномалия.

Искането се позовава на чл. 6, ал. 2, изр. 1 от Конституцията. Конституционната норма не е аргумент за уважаването му, а за неговото отхвърляне. Това е така, защото § 14 ЗИДЗМДТ премахва неравностойното положение, в което бяха данъкоплатците - едни от тях да платят данъка въз основа на едни данъчни оценки, а другите - въз основа на други оценки.

Нормата на чл. 57, ал. 2 от Конституцията, която според искането е също нарушена, забранява злоупотребата с права. Тя не е относима към процесния случай.

Същото се отнася и за чл. 5, ал. 5 от Конституцията. Тази разпоредба регламентира началния момент, от който правната норма (нормативният акт) произвежда действие - става действащ, важен акт. Тя урежда времето от обнародването на акта, докато той влезе в сила - *vacatio legis*.

По тези съображения съдът не намира за основателно искането за обявяване на § 14 ЗИДЗМДТ за противоконституционен.

На основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

1. Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 6, ал. 1 от приложение № 1, създадено с § 4 ЗИДЗМДТ (ДВ, бр. 37 от 1996 г.).
2. Отхвърля искането за обявяване за противоконституционни:
 - а) член 2, буква "а" ЗМДТ; и
 - б) параграф 14 ЗИДЗМДТ.

Председател: Асен Манов