



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 11

София, 26 ноември 2013г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Димитър Токушев

Членове: Благовест Пунев

Пламен Киров

Красен Стойчев

Цанка Цанкова

Стефка Стоева

Румен Ненков

Кети Маркова

Георги Ангелов

Борис Велчев

Анастас Анастасов

Гроздан Илиев

при участието на секретар-протоколиста Силвия Василева разгледа в закрито заседание на 26 ноември 2013 г. конституционно дело № 20/2013 г., докладвано от съдията Борис Велчев.

Производството е образувано на 23.07.2013 година по искане на тричленен състав на Върховния административен съд /ВАС/. Със свое определение от 03.07.2013 година, съставът на ВАС е спрял съдебното производство по административно дело № 568 от 2013 г., след като е установил несъответствие между чл. 10, ал. 1 от Закона за местните данъци и такси /ЗМДТ/, /обн. ДВ бр. 117 от 1997 г., посл. изм. ДВ бр. 61 от 2013 г./ във връзка с чл. 13 и чл. 24 ЗМДТ и разпоредбата на чл. 60, ал. 1 от Конституцията, в контекста на чл. 1 от Допълнителния протокол /ДП/ към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи /КЗПЧОС/. След спирането, на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията, съставът на

56

ВАС е внесъл въпроса в Конституционния съд. Впоследствие, с писмено допълнение от 09.09.2013 г., съставът е уточнил първоначалното си искане.

С определение от 26-ти септември 2013 година, Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането за установяване на противоконституционност на чл. 10, ал. 1 ЗМДТ и за несъответствие с международни договори, по които Република България е страна.

В искането се поддържа, че е налице несъответствие между чл. 10, ал. 1 ЗМДТ, във връзка с чл. 13 и чл. 24 ЗМДТ и разпоредбата на чл. 60, ал. 1 от Конституцията, разглеждана в контекста на чл. 1 ДП към КЗПЧОС.

Спряното административно дело № 568 от 2013 г. засяга поземлен имот, придобит от юридическо лице през 2008 година с предназначение за жилищно строителство в зона с преобладаващо комплексно застрояване. По приетия в края на 2009 г. нов общ устройствен план на гр. София, имотът попаднал в устройствена зона на терени за локални градини и озеленяване. По силата на Закона за устройството и застрояването на Столичната община /ЗУЗСО/ общият устройствен план практически не подлежи на изменения с цел промяна на предназначението на имоти, предвидени за градини, паркове и лесопаркове. Същевременно срокът за започване на отчуждителните процедури за тези имоти е петнадесет години от влизането на закона в сила.

Вносителите поддържат, че промененият устройствен статус на процесния имот не предполага той да бъде третиран като имущество по смисъла на чл. 60, ал. 1 от Конституцията, поради предвиденото в чл. 1 ДП към КЗПЧОС право на лицата „мирно да се ползват от своята собственост”.

Съставът на ВАС намира за безспорно, че отреждането на процесния имот за нуждите на зелената система на столицата е извършено със закон и то е в обществен интерес – за задоволяване на обществени нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин. Подчертава се, че ЗУЗСО, със статута, който поражда за процесния имот, създава специфична хипотеза,

54

свързана с правото на предварително и равностойно обезщетение по смисъла на чл. 17, ал. 5 от Конституцията, която рефлектира върху правото на мирно ползване на собствеността. Определянето на процесния имот за отчуждаване, дългият срок за начало на отчуждителните процедури по чл. 17 ЗУЗСО, статусът на имота след отчуждаването като публична общинска собственост, недопускането на междувременно застрояване на имота и липсата на съдебен контрол върху общия устройствен план, както и ограничените възможности за изменение на този план, според вносителите на практика изваждат имота от гражданския оборот за срок до петнадесет години.

Вносителите се позовават на практиката на Европейския съд по правата на човека /*Sporrong and Lonnroth v. Sweden, Jacobsson v. Sweden, Matos e Silva v. Portugal, Phokas v. France*/ за да очертаят обема и съдържанието на понятието „право на мирно ползване на собствеността“, което държавите са длъжни да осигурят на всички физически и юридически лица.

Съставът на ВАС поставя въпроса, при така очертаното законово ограничение на правото на мирно ползване на собствеността на дружеството върху процесния имот, дали разпоредбата на чл. 10, ал. 1 ЗМДТ във връзка с чл. 13 ЗМДТ адекватно отразява конституционно определения обект на облагане – имущество и конституционно определения начин на облагане – съразмерно.

Вносителите намират, че ограниченията, които законодателството предопределя по отношение на правото на собственост върху процесния имот се отразяват върху задължението на собствениците му за плащане на данък. Подчертава се, че неползването на имота в конкретния случай е не по волята на собствениците, а по силата на законова норма и акт на Министерския съвет. Поставя се въпросът за това, че държавата на практика е ограничила правото на собственост върху процесния имот до степен то да не може реално да се упражнява, като същевременно налага

данъчно задължение за този имот, еднакво с това на другите собственици, които не са подложени на подобни ограничения.

По делото са постъпили няколко становища.

Министерският съвет, като не изключва възможността законодателят да приеме данъчни облекчения за такива имоти, изразява становище, че искането е неоснователно.

В становището си министърът на финансите също поддържа, че искането е неоснователно. Той намира, че плащането на данъци за притежаването на такива имоти не противоречи нито на Конституцията, нито на гарантираното от чл. 1 на ДП към КПЧОС право на мирно ползване на собствеността.

Министърът на правосъдието, като приема, че кумулативният ефект от ограничението за ползване на подобни имоти и продължителният срок на отчуждителните процедури засяга конституционно защитеното право на собственост, намира че това не води до противоконституционност именно на оспорената разпоредба на чл. 10, ал. 1 ЗМДТ и искането следва да бъде отхвърлено. Подобно е становището на министъра на регионалното развитие, който подчертава, че такива имоти не са извадени от гражданския оборот и представляват имущество, годно за облагане.

Такава позиция се споделя и от Националното сдружение на общините в Република България. То счита, че имоти в положението на процесния позволяват извличането на стопански ползи и няма причина да останат извън данъчното облагане. Същото разбиране се съдържа и в становището на Столичната община. Общината приема, че в конкретния случай съществува годен обект на данъчно облагане, който не е изваден от гражданския оборот и облагането на който е съобразено с предназначението на имота. Съюзът на юристите също намира, че искането е неоснователно.

За да се произнесе, Конституционният съд взе предвид следното:

Вносителите оспорват разпоредбата на чл. 10, ал. 1 ЗМДТ „във връзка” с чл. чл. 13 и 24 ЗМДТ и „в контекста на чл. 1 от ДП към КПЧОС”. Независимо, че посочените връзки позволяват по-доброто открояване на мотивите на вносителите, по същество обект на конституционен контрол по настоящото дело е единствено чл. 10, ал. 1 ЗМДТ. Конституционният контрол не може да има за резултат една законова разпоредба да бъде обявена за противоконституционна, само ако се тълкува в контекста на конкретни други разпоредби на закона. Това е причината Конституционният съд да допусне разглеждането на делото по същество с приетата в определението по допустимост формулировка и да бъде преценявано единствено съответствието на чл. 10, ал. 1 ЗМДТ с Конституцията. Обратният подход по същество би дописал закона, като създаде нова диференцирана уредба за данъчно облагане на определена категория имоти и би превърнал Конституционния съд в позитивен законодател.

Оспорената разпоредба на чл. 10, ал. 1 ЗМДТ установява общ принцип на облагане на недвижимите имоти. По силата на този принцип, с данък върху недвижимите имоти се облагат разположените на територията на страната сгради и поземлени имоти в строителните граници на населените места и селищните образувания, както и поземлените имоти извън тях, които според подробен устройствен план имат предназначението по чл. 8, т. 1 от Закона за устройство на територията, и след промяна на предназначението на земята, когато това се изисква по реда на специален закон.

Тази разпоредба установява принцип, който е в съответствие с чл. 60, ал. 1 от Конституцията, която изрично предвижда възможността гражданите да бъдат данъчно облагани за притежаваното от тях имущество. Тя не регламентира различни данъчни режими за отделните обекти, подлежащи на облагане, нито установява данъчни облекчения. Законодателната диференциация при определянето на данъчната тежест за

60

отделни категории имоти, както и освобождаването от данък, се извършва с други разпоредби на ЗМДТ.

В своята практика, Конституционният съд е приел, че „е въпрос на законодателна воля отделните групи данъчни субекти да бъдат различно третиращи, доколкото това се извършва единствено и само със закон” /Решение на КС № 12 от 1994 г. по к.д. № 12 от 1994 г./. Съдът също така приема, че „създадените със закон данъчни уредби не са противоконституционни”, както и че „данъчните облекчения и утежнения могат да се установяват само със законодателен акт на Народното събрание” /Решение на КС № 3 от 1996 г. по к.д. № 2 от 1996 г./. По отношение на местните данъци, съдът застава на разбирането, че „размерът на данъка се обуславя от стойността на обекта, която не се влияе от това, за какви нужди се използва”, както и че „начинът на използване не е елемент от стойността” /Решение на КС № 9 от 1996 г. по к.д. № 9 от 1996 г./.

Разпоредбата на чл. 1 от ДП към КЗПЧОС закрепва правото на всяко лице „мирно да се ползва от своята собственост”. Тя защитава правото на собственост, като едновременно с това допуска държавите законодателно да осъществяват „контрол върху ползването на собствеността в съответствие с общия интерес или за осигуряване на плащането на данъци или други постъпления или глоби.” Нищо в тази разпоредба не ограничава държавата със закон да предвиди облагане на определени имоти като част от имуществото на гражданите.

Определянето на имоти за нуждите на зелената система в гр. София, невъзможността да се осъществи застрояването им и дългият срок за провеждането на отчуждителните процедури по чл. 17 ЗУЗСО, ограничават възможностите на собствениците да ползват имотите си пълноценно. Диференцирането на данъчната тежест, отразено в разпоредбите на Приложение № 2 към ЗМДТ, не може напълно да задоволи изискванията на справедливостта при всички възможни хипотези

6/

на усложнения в правния статут на отделни имоти. Тези ограничения и недостатъчната диференциация в облагането обаче, не са от такова естество, че да извадят имоти от гражданския оборот, както твърдят вносителите, нито да ги направят негодни за облагане обекти. Макар и в ограничени случаи, ползването на такъв имот със стопанска цел е възможно и този имот представлява имущество, освобождаването от данък на което може да се извърши само изрично и само със закон. Той е и имущество, при отчуждаването на което собственикът има право на справедливо обезщетение.

Съдът намира, че мотивите на вносителите не могат да доведат до противоконституционност на оспорената разпоредба на чл. 10, ал. 1 ЗМДГ. Липсата на законова диференциация за постигане на повече справедливост в облагането на такива имоти и на други имоти, за които не са налице подобни законови ограничения, не може да бъде поправена с обявяването на разпоредбата на чл. 10, ал. 1 ЗМДГ за противоконституционна. Това може да направи единствено законодателят чрез изменения и допълнения на ЗМДГ, тъй като само Народното събрание може да преценява целесъобразността от едно или друго данъчно облекчение или освобождаване от данък. Това следва от изричната разпоредба на чл. 60, ал. 2 от Конституцията.

При липсата на изрично заявено искане за преценка на съответствието на чл. 10, ал. 1 ЗМДГ с чл. 1 от ДП към КПЧОС, видно от избраната от вносителите формулировка, Конституционният съд намира, че следва да прекрати производството в тази му част.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и чл. 150, ал. 2 от Конституцията, Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 10, ал. 1 от Закона за

местните данъци и такси /обн. ДВ бр. 117 от 1997г., посл. изм. ДВ бр. 61 от 2013 г./.

Прекратява производството в частта му за несъответствие на чл. 10, ал. 1 от Закона за местните данъци и такси /обн. ДВ бр. 117 от 1997г., посл. изм. ДВ бр. 61 от 2013 г./с международните договори, по които Република България е страна.

Председател: Димитър Токушев

Членове: Благвест Пунев

Пиамен Киров

Красен Стойчев

Цанка Цанкова

Стефка Стоева

Румен Ненков

Кетя Маркова

Георги Ангелов

Борис Велчев

Анастас Анастасов

Гроздан Илиев