

8. Решение № 8 от 17 юни 1997 г. по к.д. № 3/97 г. относно искане за установяване на противоконституционност на чл.61, ал.1, т.5 от Закона за физическото възпитание и спорта и на § 5 и 6 от преходните и заключителните разпоредби на същия закон *

Състав: Асен Манов - председател, Младен Данаилов, Милчо Костов, Цанко Хаджистойчев, Станислав Димитров, Николай Павлов - докладчик, Димитър Гочев, Пенчо Пенев, Тодор Тодоров, Александър Арабаджиев, Георги Марков

Делото е образувано на 17 февруари 1997 г. по искане на главния прокурор на Република България.

С искането се оспорва конституционността на чл.61, ал.1, т.5, както и § 5 и 6 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за физическото възпитание и спорта (ЗФВС), (Обн., ДВ, бр.58/96 г.). Твърди се, че са нарушени чл.17, ал.5, чл.18, ал.4, чл.19, ал.2 и 3 и чл.60 от Конституцията.

С определение от 25.ІІ.1997 г. Конституционният съд е приел искането за допустимо и е конституирал като заинтересувани страни по делото Народното събрание, Министерския съвет, министъра на финансите и председателя на Комитета за младежта, физическото възпитание и спорта.

В дадения от съда срок са постъпили становища от конституираните страни с изключение на Министерския съвет.

В искането е развита тезата, че с т.5 на чл.61 ЗФВС е предвидено в Държавния фонд за подпомагане на физическото възпитание и спорта да се правят отчисления в размер на три на сто върху постъпленията от хазартни игри, което по същество представлява данъчни утежнения, прикрити под формата на вноски във фонда. По този повод се твърди, че за определен вид стопански субекти се създават допълнителни финансови задължения в противоречие с чл.18, ал.4 и чл.19, ал.2 от Конституцията. По-нататък се поддържа, че § 5 от цитирания закон препраща към уредба, която е приета при условията на пълен държавен монопол с оглед запазването на тази дейност като държавна. Твърди се, че чистият приход от залаганята и игрите се експроприира, т.е. внася се в приход на държавния бюджет, без обаче да се плащат каквито и да било данъци и такси. Навежда се аргумент, че превеждането на чистите приходи от хазартна дейност в републиканския бюджет представлява принудително отчуждаване на собственост, надхвърлящо дължимите на държавата данъци, което противоречи на чл.17, ал.5 и чл.60 от Конституцията. По повод оплакването за противоконституционност на § 6 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗФВС се изтъква, че прелицензирането противоречи на чл.19, ал.2 от Конституцията, тъй като не се отнася до държавните организации, извършващи дейността по § 5 от същия закон.

В становището на Народното събрание се поддържа, че искането следва да бъде отклонено по съображение, че конституционните текстове са неотнормирани към атакуваната законова норма, тъй като държавата не е обявила за свое монополно право хазартните игри. Изтъква се, че "чл.61, ал.1, т.5 ЗФВС не създава монополи и условия за нелоялна конкуренция и не облагодетелства едни и не злепоставя други, тъй като има отношение към всички субекти, които организират хазартни игри, включително и държавата". Отбелязва се, че "дори вноската, предвидена в този текст, да се разглежда като данъчно утежнение, то не може да се възприеме като принудително отчуждаване на собственост по смисъла на чл.17, ал.5 от Конституцията". По-нататък Народното събрание приема, че текстът на § 5 по същество препраща към нормата на § 6 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗФВС, съгласно която е необходимо само прелицензиране на вече организирана и провеждаща се хазартна дейност и в този смисъл не съществува ограничение, което може да се тълкува забранително, тъй като това прелицензиране поставя всички правни субекти в еднакви правни условия.

В становището на министъра на финансите се изтъква, че атакуваните текстове не противоречат на конституционни принципи и норми, поради което искането трябва да бъде отклонено. Атакуваните разпоредби не създават монополно положение, нито различни условия за стопанска дейност, както и предпоставки за нелоялна конкуренция, тъй като в нея не се предвиждат изключения за отделни организатори на хазартни игри, а се отнася за всички субекти, извършващи такава дейност.

В становището на председателя на Комитета за младежта, физическото възпитание и спорта се поддържат вече застъпените по-горе тези.

При анализа на така застъпените тези Конституционният съд приема за установено следното:

По разпоредбата на чл.61, ал.1, т.5 от ЗФВС

Конституцията не предвижда възможност държавата едностранно дори и със закон да задължава физическите и юридически лица да заплащат вноски върху постъпленията от развивана от тях правомерна дейност в различни фондове на различни ведомства и органи на управлението. 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. Данъкът е задължително плащане, определено едностранно от държавата съобразно доходите и имуществата на облагаемите лица. То изхожда от публичноправното съществуване на държавата и е задължително фиксирано публичноправно плащане. Чрез него държавата и общините обременяват лицата за посрещане на своите финансови цели в съответните държавни и общински бюджети по начин, който те едностранно определят съгласно Конституцията. В същото време данъчни облекчения и утежнения могат да се установяват единствено само чрез закон, който обаче следва да защити основните права и свободи. Конституцията поставя изричното условие законът да създава данъчни задължения за всички граждани и юридически лица само и единствено в полза на държавния и общински бюджети. Не може дори чрез закон да се създават тежести в полза на фондове. С чл.61, ал.1, т.5 ЗФВС се предвижда във фонд да се правят отчисления в размер на три на сто върху постъпленията от хазартни игри, което противоречи на Конституцията.

Фондове за развитие на различни сфери от обществения живот и отрасли на икономиката могат да се създават, стига те да набират средствата си по доброволен или вътрешноведомствен път. Едностранното налагане на утежнения от страна на държавата, които нямат характера на данък, щом приходите не са предназначени за държавния и общинските бюджети, противоречи на разпоредбите на чл.60 от Конституцията, поради което разпоредбата на чл.61, ал.1, т.5 ЗФВС трябва да бъде обявена за противоконституционна.

Що се отнася до искането за обявяване противоконституционността на – 5 и 6 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗФВС следва да се изтъкне, че тези разпоредби разпростират действието си върху всички правни субекти, които организират хазартни игри. Дори и разпоредбата на § 5 да сочи прилагане на една подлежаща на промяна правна система, този проблем, който е извън компетентностите на Конституционния съд, по

същество не води до противоконституционност. Що се отнася до разпоредбата на § 6 от цитирания закон, същият разпростира действието си върху всички субекти, които организират хазартни игри и гарантира прогласените с Конституцията еднакви правни условия. Прелицензирането, което се изисква от този параграф, е задължително условие както за частните физически и юридически лица, така и за държавните юридически лица.

Поради изложеното Конституционният съд счита, че липсват основания за обявяване на § 5 и § 6 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за физическото възпитание и спорта за противоконституционни.

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

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционна нормата на чл.61, ал.1, т.5 от Закона за физическото възпитание и спорта (ДВ бр.58/1996 г.).

Отхвърля искането на главния прокурор на Република България за обявяване противоконституционността на § 5 и § 6 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за физическото възпитание и спорта (ДВ бр.58/1996 г.).

Особено мнение на съдията Цанко Хаджистойчев

Особеното мнение се отнася за решението в частта му, с която се уважава искането и се обявява за противоконституционна разпоредбата на чл.61, ал.1, т.5 от Закона за физическото възпитание и спорта (ЗФВС) - ДВ, бр.58 от 1996 г. Несъгласието ми с тази част на конституционното решение е продиктувано главно от следното:

Разпоредбата не е противоконституционна. Според решението тя противоречи на чл.60 от Конституцията, защото основният закон не предвиждал възможността за "едновременното налагане на утежнения от страна на държавата, които нямат характера на данък, щом приходите не са предназначени за държавния или общинските бюджети". Прието е, че не може дори чрез закон да се установяват тежести в полза на фондове. Фондове могат да се създават, ако те "набират средствата си по доброволен или вътрешноведомствен път".

Не смятам това схващане за приемливо.

С чл.60 ЗФВС е създаден Държавен фонд за подпомагане на физическото възпитание и спорта, чиято цел е да насърчава развитието на физическото възпитание, спорта и социалния туризъм в Република България. Обявената за противоконституционна разпоредба на чл.61, ал.1, т.5 определя един от източниците на този фонд - вноски върху постъпленията от хазартните игри. Спорът обаче не е за източниците, а се заключава в принципния въпрос: допустимо ли е от гледище на конституционния контрол създаването на държавни фондове.

Изразеният в решението на съда отрицателен отговор е неоснователен. Конституционна забрана за създаване на фондове няма. Най-малко такава забрана може да бъде изведена от разпоредбата на чл.60 от Конституцията, която поначало е неотнормисима за случая. Дотолкова, доколкото средства за държавни фондове могат да бъдат разглеждани като фактически данъчни утежнения, както ги сочи искането, изискването да се установяват само със закон е налице. Затова не случайно самото искане на главния прокурор за чл.61, ал.1, т.5 ЗФВС не се позовава на посочената конституционна разпоредба и не съдържа твърдения за нарушаването ѝ.

Обратната теза, а не застъпената в решението, намира своята опора и аргументация в Конституцията. Конституционният законодател, като свързва спорта и туризма със здравето на гражданите, предвижда изрично финансиране на здравеопазването както от държавния бюджет, така и от други източници, определени със закон - чл.52, ал.2 и 3 от Конституцията. Отгук следва, че спортът и туризмът могат да разходват парични средства от различни източници, включително извънбюджетни приходи, сиреч и средства на държавни фондове, набрани по установен от закона ред.

Възможността и конституционната допустимост за образуване на фондове с национално значение, какъвто несъмнено представлява създаденият с чл.60 ЗФВС фонд, произтичат и от тяхната връзка с държавния бюджет. Те са регламентирани със Закон за устройството на държавния бюджет (ДВ, бр.67 от 1996 г.), който урежда освен бюджетния процес и режима на извънбюджетните средства. С § 1, т.11 от допълнителните разпоредби е дефинирано, че "Фонд" е финансово-правна форма, чрез която се регламентират извънбюджетните приходи и разходи на държавните органи и бюджетни организации, и отношенията им с държавния бюджет във връзка със задачи от национален характер. Това решението също пропуска, иначе разбирането за "фондовете" едва ли би било същото.

В заключение Държавният фонд за подпомагане на физическото възпитание и спорта, създаден с оглед повелята на чл.52, ал.3 от Конституцията за насърчаване развитието на спорта и туризма от държавата, не може да бъде третиран за противоконституционен.

Ето защо във връзка с това подписах решението относно чл.61, ал.1, т.5 ЗФВС с особено мнение.

* Обн., ДВ, бр. 53 от 4 юли 1997 г.

