

РЕШЕНИЕ № 4

София, 9 април 2019 г.

(Обн. - ДВ, бр. 32 от 16.04.2019 г.)

Конституционният съд в състав: председател - Борис Велчев, членове: Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Желепова, Паулина Панова, Атанас Семов, Красимир Влахов, при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 9 април 2019 г. конституционно дело № 15/2018 г., докладвано от съдия Атанас Семов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4, предложение второ от Конституцията, във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 27 ноември 2018 г. по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност и за произнасяне за съответствие с международни договори на следните законови разпоредби:

1. Параграф 39, т. 6 от Закона за изменение и допълнение на Закона за корпоративното подоходно облагане (обн., ДВ, бр. 98 от 27.11.2018 г.) (ЗИД ЗКПО) относно изменението в чл. 22 от Закона за местните данъци и такси (обн., ДВ, бр. 117 от 10.12.1997 г., посл. изм. бр. 24 от 22.3.2019 г.), като противоречащ на чл. 60, ал. 1 от Конституцията;

2. Параграф 50, т. 3, б. „а“ ЗИД ЗКПО относно вторите изречения на създадените нови ал. 4 и ал. 5 в чл. 9 от Закона за митниците (обн., ДВ, бр. 15 от 6.2.1998 г., посл. изм. и доп. бр. 17 от 26.2.2019 г.), като противоречащ на чл. 116, ал. 1, чл. 56, чл. 6, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията и несъответен на чл. 8 от Всеобщата декларация за правата на човека и на чл. 6, § 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.

Като отчита, че атакуваните от президента разпоредби на ЗИД ЗКПО, с които се

правят промени в Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ) и в Закона за митниците (ЗМ), са влезли в сила, Конституционният съд приема, че предмет на производството пред него са чл. 22 ЗМДТ и чл. 9, ал. 4, изречение второ и ал. 5, изречение второ ЗМ.

С определение от 24 януари 2019 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал като заинтересувани институции Народното събрание, Министерския съвет, министъра на финансите, Върховния административен съд, главния прокурор, омбудсмана, Висшия адвокатски съвет. Писмени становища са представили министърът на финансите, главният прокурор, омбудсманът и Висшият адвокатски съвет.

Отправена е покана да предложат писмени становища като заинтересувани от предмета на делото следните организации: Национален синдикат на административните служители, Национален синдикат на държавните служители в митническата администрация, Професионално обединение на държавните служители, Федерация на независимите синдикати от държавното управление и организации, Асоциация за европейска интеграция и права на човека, Национално сдружение на общините в Република България, Съюз на юристите в България, Фондация „Български адвокати за правата на човека“, Българска асоциация по международно право и Българска асоциация за европейско право. Писмени становища са представили Професионалното обединение на държавните служители, Националният синдикат на държавните служители в митническата администрация, Съюзът на юристите в България, Българската асоциация по международно право.

Поканени да дадат писмено правно мнение по предмета на делото са проф. д-р Христина Балабанова, проф. д-р Димитър Костов, проф. д-р Емил Мингов, проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д-р Снежана Начева, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Сашо Пенев, проф. д.ю.н. Цветан Сивков, проф. д-р Красимира Средкова, доц. д-р Евелина Димитрова и доц. д-р Юрий Кучев. Писмено правно мнение са представили проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д-р Христина Балабанова и доц. д-р Евелина Димитрова.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

1. По искането за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 22 от Закона за местните данъци и такси.

Разпоредбата на чл. 22 ЗМДТ е изменена с § 39, т. 6 от Закона за изменение и допълнение на Закона за корпоративното подоходно облагане. Новата разпоредба на чл. 22 ЗМДТ влиза в сила от 1 януари 2019 г. и гласи:

„Чл. 22. Общинският съвет определя с наредбата по чл. 1, ал. 2 размера на данъка:

1. за недвижимите имоти, с изключение на недвижимите имоти по т. 2, в граници от 0,1 до 4,5 на хиляда върху данъчната оценка на недвижимия имот;

2. за жилищни имоти, разположени на територията на населено място или селищно образувание, включени в Списъка на курортите в Република България и определяне на техните граници, приет с Решение на Министерския съвет № 153 от 24 февруари 2012 г., които за съответната година не са основно жилище на данъчно задълженото лице, не са отдадени под наем и не са регистрирани като места за настаняване по смисъла на Закона за туризма, в граници, както следва:

а) от 5 до 7 на хиляда върху данъчната оценка на недвижимия имот- за имотите, разположени в балнеолечебни, климатични планински и климатични морски курорти от национално значение, включени в списъка по т. 2;

б) от 4,5 до 6 на хиляда върху данъчната оценка на недвижимия имот – за имотите, включени в списъка по т. 2, извън тези по буква „а”.

От изпратилите становища и правни мнения по делото единствено министърът на финансите намира искането за неоснователно. В становищата на омбудсмана и на Висшия адвокатски съвет, както и на Професионалното обединение на държавните служители и на Съюза на юристите в България, и в правните мнения на проф. В. Мръчков, проф. Хр. Балабанова и доц. Е. Димитрова, със съответните аргументи се подкрепят и допълват доводите в искането на президента за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 22 ЗМДТ.

Предметът на делото в тази му част е пряко свързан с въпросите за изключителната компетентност на Народното събрание и за правната природа и функцията на данъците. Данъците са основен инструмент за обезпечаването с

финансови средства на основните функции на държавата. В практиката на Конституционния съд по отношение на основните характеристики на данъка се подчертава: „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.“ (Решение № 8 от 1997 г. по к.д. № 3/1997 г.).

Сред конституционните принципи, с които трябва да са съобразени законовите разпоредби относно данъците, основно място има принципът за законоустановеност на данъците, според който единствено Народното събрание установява данъците и определя размера на държавните данъци. Властта за налагане на данъци е присъща на държавното управление. В системата на демократичното управление утвърден конституционен принцип, възприет и от българската Конституция, е тази власт да се осъществява от законодателния орган като най-непосредствен изразител на волята на титуляря на държавната власт.

Парламентът има демократична легитимност от най-висока степен. Право на гражданите е „сами или чрез своите представители да установят необходимостта от обществен данък, да го съгласуват свободно, да следят за неговото прилагане и да определят неговия размер, разпределение, изплащане и времетраене“ (чл.14 от Декларацията за правата на човека и гражданина от 1789 г.). Това разбиране може да бъде открито още в английския Бил за правата от 1689 г. („няма данъци без съгласие“). На този принцип съответства изискването правомощията на изпълнителната власт в данъчната материя и задълженията на данкоплатците да бъдат уредени в закон – т.е. в акт, приет от органа с най-висока демократична легитимност, в който гражданите са най-непосредствено представени.

Тази легитимност на данъчното облагане понякога се нарушава чрез уреждане на основанията или размера на данъците не със закон, а с акт на изпълнителната власт. Навлизането на изпълнителната власт в полето на компетентност, резервирано за законодателя в материята на данъците, обичайно се оправдава с необходимост от гъвкавост на данъчната политика. Не е изключен известен компромис с утвърдената доктрина за законодателно определяне на данъците, като при изключителни

обстоятелства изменения в уредбата на данъците се осъществяват от изпълнителната власт, при условие за последващо утвърждаване от законодателното учреждение. Българската конституция от 1991 г. обаче не познава института на делегирано законодателство и не допуска възложения с основния закон прерогатив на парламента да установява данъците да се предоставя на правителството.

Конституционната рамка на властта на законодателното учреждение в материята на данъчното облагане у нас е принципно установена с разпоредбите на чл. 84, т. 3 и чл. 60 от основния закон: чл. 84, т. 3 закрепва разбирането, че само представителите на суверена могат да установяват данъци за гражданите в политическата общност (и така изразява максимата „няма данъци без съгласие“), а ал. 1 на чл. 60 въвежда стандартите за тяхното определяне: съобразно доходите и имуществото на гражданите. Съвместният прочит на този нормен комплекс налага разбирането, че установяването на каквито и да било данъчни задължения е възможно само със закон – но не например и с акт на Министерския съвет.

Конституционният съд поддържа последователно в своята практика, че като публичноправно вземане на държавата или общината, данъците се установяват едностранно от държавата и само със закон, което гарантира правата на данъкоплатците (Решение № 3 от 1996 г. по к.д. № 2/1996 г.). Народното събрание не може да делегира това свое изключително правомощие на изпълнителната власт (пост. практика на КС: Решение № 3 от 1996 г. по к.д. № 2/1996 г.; Решение № 9 от 1996 г. по к.д. № 9/1996 г.; Решение № 6 от 1998 г. по к.д. № 4/1998 г.; Решение № 8 от 2002 г. по к.д. № 7/2002 г.).

Данъците са предназначени за осигуряване на финансови средства за изпълнението на публичните функции на държавата и техен белег е едностранното властническо установяване. Принципно ограничение на публичната власт е конституционното изискване всички граждани да бъдат третирани от закона по еднакъв начин, включително и в материята на данъчното облагане. В защита на конституционните права на гражданите чл. 60 от Конституцията закрепва изискването за съобразеност на данъците с техните доходи и имуществото. По отношение специално на местните данъци чл. 141, ал. 3 от Конституцията предвижда правомощие за определяне на размера на местните данъци не от Народното събрание, а от общинския съвет, но при условия, по ред и в граници, определени само от Народното събрание със закон. Действащата редакция на чл. 141, ал. 3 е резултат от

изменението на Конституцията от 2007 г. (ДВ, бр. 12 от 2007 г.). Въведената по този начин финансова децентрализация внася нюанс в правното регулиране на обществените отношения, свързани с общинските публични финанси, по отношение на размера на местните данъци, но не променя конституционното изискване за законоустановеност на данъците във всичките им елементи: данъчен обект, данъчна основа, данъчна единица, данъчна ставка и др.

В отклонение от тези основни положения, изяснени последователно в практиката на Конституционния съд, оспорената законова разпоредба въвежда по-високи данъчни ставки за жилищни имоти, разположени на територията на населено място или селищно образувание, включени в Решение № 153 на Министерския съвет от 24.2.2012 г. за обявяване Списък на курортите в Република България и определяне на техните граници. Така се осъществява нарушаваща Конституцията делегация на изключителни правомощия на Народното събрание (Решение № 5 от 2012 г. по к.д. № 13/2011 г.). Изключителната компетентност на НС да установява данъци, във всичките им елементи, относно недвижимите имоти на гражданите, се оказва поделена между парламент и правителство, което е конституционно недопустимо. Без законово посочени критерии, правителството се овластява със свой акт за определяне на курортите от национално и местно значение косвено да предопределя размера на данъка върху недвижими имоти на територията на такива курорти.

В списъка, приеман с решение на Министерския съвет, могат да бъдат включени или изключени едни или други курорти по неясни и евентуално субективни, във всички случаи трудно предвидими, критерии. Така смисълът и действието на закона се поставят в зависимост от подзаконов акт, чието естество позволява бързо и/или лесно изменение, което води до конституционно недопустима правна несигурност. Такава възможност на Министерския съвет да предопределя размера на данъка противоречи на конституционния принцип за разделение на властите (чл. 8 от Конституцията).

Изложеното дава основание на Съда да приеме, че оспорената разпоредба на чл. 22 ЗМДТ противоречи на чл. 8, чл. 60, ал. 1, чл. 84, т. 3 и чл. 141 от Конституцията.

По отношение на второто посочено от президента на Република България основание за установяване на противоконституционност на разглежданата разпоредба трябва изначално да се вземе предвид конституционното разграничение между „имуществени” и „подходни” данъци. Отделното посочване в чл. 60, ал. 1 от

Конституцията на „доходи” и „имущество“ изисква ясно и принципно разграничаване между двете категории данъци („подходни” и „имуществени”). В практиката си Конституционният съд приема за недопустимо елементите, които определят размера на данъците от едната категория, да се използват при определяне на размера на другата категория данъци (Решение № 9 от 1996 г. по к.д. № 9/1996 г.; Решение № 8 от 2002 г. по к.д. № 7/2002 г.; Решение № 5 от 2012 г. по к.д. № 13/2011 г.; Решение № 11 от 2013 г. по к.д. № 20/2013 г.).

Разпоредбата на чл. 60, ал. 1 от Конституцията налага за цялата нормативна уредба на данъчното облагане изискване за съответствие на данъчната тежест с доходите и имуществото на гражданите. Категориите и видовете данъци може да се определят само въз основа на два критерия: според имуществото на данъчно задължените субекти или според техните доходи.

Основен компонент на данъка, с най-съществено значение за неговия размер, е данъчната ставка. Разграничаването на данъците като подходни или имуществени зависи от обекта на облагане. Когато обект на данъчно облагане е получен или начислен в полза на данъчно задълженото лице доход, данъкът е от категория „подходен”. С такъв се облагат доходите от използването на недвижим имот. Когато обект на данъчно облагане са самите движими вещи или недвижими имоти, данъкът се категоризира като „имуществен”. С такъв данък се облага стойността на имота, независимо за какви нужди се използва той (Решение № 9 от 1996 г. по к.д. № 9/1996 г., Решение № 11 от 2013 г. по к.д. № 20/2013 г.). Същото разбиране е отразено и в чл. 13 ЗМДТ, съгласно който данъкът се заплаща, независимо дали недвижимият имот се използва или не. Според чл. 19 ЗМДТ данъчната ставка зависи единствено от данъчната оценка на имота. Определянето на размера на данъка в зависимост от други критерии (при това произтичащи не от закона, а от акт на Министерския съвет) противоречи на конституционния императив данъчният закон да съдържа точна и ясна уредба на всички елементи, характеризиращи данъчното задължение. Поради това предвидената в атакуваната нова редакция на чл. 22 ЗМДТ различна данъчна ставка според функционалната употреба на жилищния имот противоречи на чл. 60, ал. 1 от Конституцията, която изисква не само разграничаване между подходните и имуществените данъци, но и недопускане на пренасянето към едната категория данъци на елементи, присъщи на другата. Конституционният съд не намира основание да отстъпи от последователната си практика, според която размерът на данъка върху недвижими имоти „се обуславя от стойността на обекта, която не се влияе от това, за

какви нужди се използва“, а „начинът на използване не е елемент от стойността“ (Решение № 9 от 1996 г. по к.д. № 9/1996 г.).

Новата редакция на разпоредбата на чл. 22 ЗМДТ предвижда прилагане на по-високи ставки, когато за съответната година имотите не са основно жилище на данъчно задълженото лице, не са отдадени под наем и не са регистрирани като места за настаняване по смисъла на Закона за туризма. С това размерът на данъка се поставя в зависимост от елементи, неприсъщи на имуществения данък. Смесването на елементите на данъка върху недвижими имоти като имуществен данък с елементите на подоходните данъци може да бъде ясно установено и от мотивите, с които народни представители внасят между първото и второто гласуване промени в чл. 22 ЗМДТ (чрез допълнения в Закона за изменение и допълнение на Закона за корпоративното подоходно облагане). Водещото съображение на вносителите е, че с предвидената диференцирана ставка се ликвидира съществуваща неравнопоставеност, тъй като собствениците, които отдават под наем имоти в курорти, освен данък върху недвижимите имоти, плащат и туристически данък/патентен данък или респ. подоходен данък по Закона за облагане доходите на физическите лица (ЗДДФЛ) за доходите от наем. Подобно съображение може да бъде отнесено към определянето на данъчни облекчения или към подоходен данък, но не и към определянето на размера на имуществен данък.

Въпреки заявления стремеж за постигане на равнопоставеност между две категории данъчни субекти – лицата, които отдават имот под наем, и тези, които не отдават имот под наем, – оспорената разпоредба на чл. 22 ЗМДТ води до несправедлив резултат, в противоречие с духа и буквата и на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Лицата, които не получават доходи от наем, ще дължат данък за имота си в по-висок размер от лицата, които получават доходи от своя имот. Не може да се приеме тезата на министъра на финансите в писменото му становище по делото, че изменението в закона е насочено към „справедливо облагане“, тъй като данък по ЗДДФЛ и патентен данък се дължат в резултат на избора на собствениците на тези имоти относно ползването им и на получения доход. Регистрацията на имотите по чл. 61, ал. 2 от Закона за туризма (ЗТ) се прави от лица, които извършват туристическа дейност (по чл. 3 ЗТ), т.е. имотът се използва за туроператорска и др. предвидена дейност, респ. самите имоти в обхвата на чл. 3, ал. 3 ЗМДТ са туристически обекти, поради което по ЗМДТ, Раздел VI, собственикът им (но не и самият имот – арг. от чл. 61з ЗМДТ) се облага с патентен данък (и именно „за доходите си“). В Прил. № 4 към

закона изрично е посочено кои дейности подлежат на облагане с такъв данък и в какви размери. Доходите на лицата от имотите, отдавани под наем, от своя страна се облагат по реда на ЗДДФЛ, при което несъмнено се облага именно доходът, а не имотът (като имущество). И в двата случая определяща е волята на собственика на имота да потърси доход от него, което от своя страна предопределя и вида подоходен данък, който се дължи.

Поради това няма конституционно основание идеята на законодателя за „равнопоставеност“ на двата вида собственици, разграничени според това как използват имота си (за доход или не). Начинът на използване на имота не е елемент от неговата стойност (Решение № 9 от 1996 г. по к.д. № 9/1996 г.), от която зависи облагането му с имуществен данък. Правото на собственост върху жилищен имот има един и същи обем както когато имотът се използва за жилищни нужди, така и когато се използва за осигуряване на доход. Респективно използването на имота като източник на доход поставя дохода, но не и самия имот, в режим на облагане с друг, „подоходен“ данък. Това, че данъчно задълженото лице е едно и също, по никакъв начин не може да доведе до смесването на функциите на двата вида данъчно облагане. Не е годна да промени изложеното принципно разбиране евентуалната воля на законодателя да стимулира „използването на имотите в курортите с курортни цели“ (респ. и за получаване на доход), за „въвеждане на ефективен механизъм за борба с незаконосъобразното отдаване на жилища под наем в курортите и избягване на плащането на дължимия данък“ (според мотивите на вносителите) или за „стесняване на сектора на сивата икономика“ (според министъра на финансите), като с фактически по-висок имуществен данък собствениците се насърчат да потърсят по-ниско облагане (с подоходен данък върху дохода от имота). Вярно е обратното: именно това довежда до неравно третиране на собствениците по отношение на дължимия от тях имуществен данък върху имота, като поставя размера на данъка в зависимост от употребата на имота.

Изложеното дава основание на Съда да приеме по отношение на второто посочено от президента на Република България основание за установяване на противоконституционност, че оспорената разпоредба на чл. 22 ЗМДТ противоречи на чл. 6, ал. 2 и чл. 60, ал. 1 от Конституцията.

2. По искането за установяване на противоконституционност на чл. 9, ал. 4, изречение второ и ал. 5, изречение второ от Закона за митниците и за произнасяне по

съответствието с чл. 8 от Всеобщата декларация за правата на човека от 10.12.1948 г. и с чл. 6, § 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (Ратифицирана със закон, приет от НС на 31.7.1992 г., обн., ДВ бр. 80 от 2.10.1992 г., в сила от 7.9.1992 г.).

Разпоредбите на чл. 9 ЗМ са изменени с § 50, т. 3, б. „а” на Закона за изменение и допълнение на Закона за корпоративното подоходно облагане (обн., ДВ, бр. 98 от 27.11.2018 г.). Новите разпоредби влизат в сила от 7 януари 2019 г. и гласят:

Член 9, ал. 4: „Териториалните дирекции се ръководят и представляват от директор, който се назначава от директора на Агенция „Митници“ съгласувано с министъра на финансите, без да се прилага чл. 10, ал. 12. Правоотношенията с директорите на териториалните дирекции, могат да бъдат прекратени без предизвестие от директора на Агенция „Митници“ по негова преценка, съгласувано с министъра на финансите.”

Член 9, ал. 5: „Главните директори на главни дирекции и директорите на дирекции от специализираната администрация в Централно митническо управление се назначават от директора на Агенция „Митници“ съгласувано с министъра на финансите, без да се прилага чл. 10, ал. 12. Правоотношенията с главните директори на главни дирекции и директорите на дирекции от специализираната администрация в Централно митническо управление, могат да бъдат прекратени без предизвестие от директора на Агенция „Митници“ по негова преценка, съгласувано с министъра на финансите.”

От изпратилите становища и правни мнения по делото единствено министърът на финансите намира искането в тази му част за неоснователно.

В становището на главния прокурор се поддържа частична основателност на искането, а в становищата на Професионалното обединение на държавните служители, Националният синдикат на държавните служители в митническата администрация и Съюзът на юристите в България, както и в правните мнения на проф. В. Мръчков и проф. Хр. Балабанова, със съответните аргументи се подкрепят и допълват доводите в искането на президента за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 9, ал. 4, изр. второ, и ал. 5, изр. второ от Закона за митниците.

Предметът на делото в тази му част се отнася пряко до въпроса за конституционните основи на държавната служба. Разпоредбата на чл. 116, ал. 1, изречение първо от Конституцията възлага на държавните служители ролята на изпълнители на волята и интересите на нацията. При осъществяване на своята служба те се ръководят единствено от закона и са длъжни да бъдат политически неутрални, съгласно второто изречение на ал. 1 на чл. 116.

Разпоредбите на чл. 105, 106 и 116 от Конституцията, систематично разположени в Глава пета „Министерски съвет“, разгледани в единство, дават израз на разбирането, че Министерският съвет (правителството) и министрите като най-висши органи на изпълнителната власт реализират конституционните си функции и правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление ведно с държавната администрация.

Държавната администрация обаче осигурява изпълнението на политическите решения по държавното управление като устойчив, неполитически и експертен компонент от механизма на държавната власт (Решение № 9 от 2016 г. по к.д. № 8/2016 г.). Конституционната основа на държавната служба предполага стабилитет на служебното правоотношение, без който държавният служител не би могъл да остане верен на волята и интересите на нацията и политически неутрален и да се ръководи единствено от предписанията на закона. В подкрепа на подобен извод в практиката на Конституционния съд се посочва: „Няма съмнение, че по смисъла на чл.116, ал.1 от Конституцията държавните служители са замислени като траен, независим от политическите промени гръбнак на държавната власт, а тази функция изисква стабилитет на служебното им положение. ...Без служебен стабилитет не може да се постигне професионална квалификация на държавните служители, обезпечаваща надлежно изпълнение на възложените им функции.“ (Решение № 11 от 1998 г. по к.д. № 10/1998 г.).

Конституцията предвижда изрично в чл. 116, ал. 2, че правният режим на държавната служба се урежда със закон. На конституционно равнище се уреждат елементите и обхватът на основните функции на държавата, които подлежат на последващо детайлизиране със закон (Решение № 12 от 2018 г. по к.д. № 1/2018 г.). От законодателя се очаква да създаде благоприятна нормативна среда, която да направи възможно професионалното, добросъвестно, безпристрастно и политически неутрално изпълнение на службата в духа на конституционната повеля

на чл. 116, ал. 1.

Като израз на това разбиране в чл. 18 от Закона за държавния служител (ЗДСл) сред ръководните начала на правния режим на държавната служба съществено място има принципът за стабилитет. Той гарантира осъществяването на държавната служба по предписания от Конституцията начин: съобразно волята и интересите на нацията и при съблюдаване единствено на закона. Чрез този принцип се осигурява компетентно, отговорно и неподвластно на политически промени изпълнение на служебните задължения. В допълнение чл. 19 ЗДСл определя, че държавата създава необходимите условия за изпълнението на задълженията на държавния служител, като го защитава при законосъобразното изпълнение на служебните задължения.

Служебното правоотношение е подчинено на принципа на стабилитет неизменно от момента на неговото възникване, евентуално изменение, до неговото прекратяване. Проявление на принципа на стабилитет е и Глава шеста на ЗДСл „Прекратяване на служебното правоотношение“. Изчерпателно изброените в чл. 103 ЗДСл основания за освобождаване от длъжност са свързани с: физическа невъзможност за изпълнение на службата (т. 3); проявена воля от страните по служебното правоотношение за неговото прекратяване (т. 1); обстоятелства, които внасят дисбаланс в заложената схема на разделение на властите, респ. преграждат обективното, безпристрастно и законосъобразно изпълнение на държавната служба в обществен интерес (т. 4); съображения от морален характер, произтичащи от осъждане на държавния служител на лишаване от свобода за умишлено престъпление от общ характер (т. 5) и пр. Преценката на тези основания зависи само от обективни факти или изразена воля на държавния служител.

Едностранното прекратяване на служебното правоотношение без предизвестие от органа по назначаване е предназначено да санкционира неправомерно поведение на държавния служител. То е допустимо само на основания, изчерпателно изброени в чл. 107 ЗДСл. Никъде сред тях не присъства прекратяване на служебното правоотношение без предизвестие по свободна преценка на органа по назначаване – и така се изпълнява конституционното изискване за политически неутралитет на държавните служители. Те не заемат длъжност въз основа на политическо доверие, поради което не е допустимо да бъдат освобождавани от длъжност по целесъобразност – а без служебен стабилитет не може да се постигне професионална квалификация на държавните служители, обезпечаваща надлежно изпълнение на

възложените им функции (Решение № 11 от 1998 г. по к.д. № 10/1998 г.).

По отношение на правното положение на държавния служител Законът за държавния служител и Законът за митниците се съотнасят като общ към специален закон. Успоредно със стремежа да кодифицира уредбата, чл. 1 ЗДСл допуска със специални закони да се предвидят отклонения от общия режим. Конституционните основи на държавната служба обаче не може да се накърняват.

Законът за митниците е специален закон, който урежда структурата, функциите, задачите и дейността на митническата администрация. Законодателят е свободен да въвежда в него отклоняващи се от общия ред условия за заемане и освобождаване от длъжност на държавните служители, които са част от митническата администрация. Всеки нюанс в техния правен статус (в частност на директорите на териториални дирекции, главните директори на главни дирекции и директорите на дирекции от специализираната администрация на Централното митническо управление) трябва да държи сметка за мястото им в йерархията на държавната служба, за естеството и спецификата на възложените им функции и за тяхната значимост за нормалното функциониране на държавното управление.

Посочените директори в системата на митническата администрация несъмнено са държавни служители, при това висши държавни служители (по смисъла на чл. 5, ал. 1 и 2 ЗДСл и чл. 13, ал. 3 от Закона за администрацията) и са подчинени на принципите на държавната служба. По Конституция държавната служба трябва да бъде устойчив стълб на държавното управление. В отклонение от повелята за стабилитет, разпоредбите на чл. 9, ал. 4, изр. 2 и на ал. 5, изр. 2 ЗМ поставят засегнатата категория държавни служители в уязвимо положение, зависимо изцяло от преценката на директора на Агенция „Митници“. Налице е пробив в конституционното ядро на държавната служба, който не намира опора в особеностите на службата на директорите на териториални дирекции, главните директори на главни дирекции и директорите на дирекции от специализираната администрация на Централното митническо управление.

Предвидената в оспорената уредба процедура за освобождаване от длъжност открива широк хоризонт за субективизъм и произвол и създава реални предпоставки при осъществяването на техните функции посочените висши държавни служители да работят под влияния и въздействия, които могат да са и много различни от волята и интересите на нацията. Поради това възприетото в атакуваните разпоредби

разрешение се явява отрицание на конституционната основа на държавната служба по чл. 116 от Конституцията.

Вярно е, че стабилитетът на държавната служба няма абсолютен характер. Държавната служба е строго йерархична структура, с присъщата ѝ субординация, отчетност и контрол. Държавните служители не са свободни от управленски указания, а са подчинени и на принципа на йерархичната подчиненост (чл. 18 ЗДСл). Отговорност на законодателя е да регулира държавната служба така, че да уравни стабилитета и йерархична подчиненост на държавната служба. В конкретния случай обаче дължимият баланс не е постигнат, тъй като предвиденият в чл. 9, ал. 4, изр. 2 и ал. 5, изр. 2 ЗМ ред за освобождаване от длъжност – единствено по преценка на директора на Агенция „Митници“ (съгласувана с министъра на финансите), която не почива на ясни и обективни критерии – накланя взните в полза на йерархичната зависимост и отдалечава държавната служба от конституционните изисквания по чл. 116, ал. 1. Не е изпълнен следователно конституционният императив за балансирана преценка на конкуриращи се ценности като гравивен компонент на принципа за правова държава.

Изложеното дотук не отрича оперативната самостоятелност. Всяка дискреционна преценка обаче трябва да остава в предвидените от Конституцията граници. Неслучайно чл. 116, ал. 2 от Конституцията възлага на законодателя да предвиди предпоставките и основанията за прекратяване на служебните правоотношения. Атакуваните разпоредби в чл. 9 ЗМ обаче посочват само компетентните държавни органи (директорът на Агенция „Митници“, съгласувано с министъра на финансите), които освобождават от длъжност посочените висши държавни служители не само по своя преценка (и дори без изискване за мотивиране на акта), но и без предизвестие.

Съществен конституционен недостатък на оспорената уредба е, че не задава нормативно изискванията, които да съобразява органът по назначаване, за да не прерасне преценката му в произвол. Произволът представлява нарушение на обективен критерий като мащаб за справедливост. Забраната за произвол е важен материалноправен компонент от съдържанието на правовата държава и е приложима към всеки закон (Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 г.). Освобождаването от длъжност поради политически съображения например е допустимо единствено за лица, органи на управление или заемачи длъжности въз основа на лично политическо доверие и освободени от изискването за политически неутралитет (Решение № 11 от

1998 г. по к.д. № 10/1998 г.). Тази възможност е напълно неотнoсима към лицата, заемащи длъжностите, посочени в чл. 22 от ЗМ. Вярно е обратното: към такива длъжности в пълна степен е приложимо изискването за неутралитет и професионализъм, още повече като се отчете, че системата на митниците в държава-членка на ЕС има съществени функции по охраняване на бюджета на ЕС и митническия съюз (изключителна компетентност на ЕС).

Изложеното дава основание на Съда да приеме, че разпоредбите на ал. 4, изр. 2 и ал. 5, изр. 2 на чл. 9 ЗМ следва да бъдат обявени за противоречащи на чл. 116 от Конституцията.

Оспорените разпоредби препятстват и пълноценната реализация на правото на съдебна защита. Универсалното право на защита по чл. 56 от Конституцията е конкретизирано в чл. 120, ал. 2 като обща норма за обжалваемост пред съд на всички административни актове. Съдебният контрол над административните актове е конститутивен елемент на правовата държава. Възникнал исторически като израз на идеята за разделение и балансиране на властите, той е израз и на подчинението на държавната власт на Конституцията и законите (Решение № 13 от 1993 г. по к.д. № 13/1993 г.). В своята практика Конституционният съд подчертава фундаменталното значение на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията и нейната основополагаща роля на гаранция за утвърждаването на принципите на правовата държава, на разделиението на властите и на подчинението на изпълнителната и съдебната власт на закона (Решение № 13 от 1993 г. по к.д. № 13/1993 г.; Решение № 21 от 1995 г. по к.д. № 18/1995 г.; Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12/1997 г.; Решение № 8 от 1999 г. по к.д. № 4/1999 г.; Решение № 3 от 2002 г. по к.д. № 11/2002 г.; Решение № 1 от 2012 год. по к. д. № 10/2011 г. и др.).

Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията определя ясно, че на съдебен контрол не подлежат само административните актове, за които това е експлицитно предвидено в закона. В конкретния случай атакуваните разпоредби на чл. 9 ЗМ не предвиждат изрично изключване от обхвата на съдебния контрол на заповедите за освобождаване от длъжност, издадени от директора на Агенция „Митници“. При оспорване на такива заповеди обаче съдът няма да може да провери тяхната законосъобразност поради отсъствието на законово равнище на предпоставки за прекратяване на служебното правоотношение със засегнатите държавни служители. Така се постига фактическо поставяне на тази категория индивидуални

административни актове извън съдебен контрол.

Конституционният съд винаги е тълкувал ограничително възможността да се изключи съдебното обжалване на административните актове, която допуска чл. 120, ал. 2 *in fine* от Конституцията. Когато достъпът до съдебна защита по отношение на определени административни актове се стеснява, законодателната целесъобразност се ограничава, а необжалваемостта не може да засяга реализацията на основните права и свободи на гражданина, освен ако не се налага за защитата на висши конституционни ценности, свързани с особено важни интереси на обществото (Решение № 5 от 1997 г. по к.д. № 25/1996 г.; Решение № 1 от 2012 г. по к.д. № 10/2011 г.; Решение № 14 от 2014 г. по к. д. № 12/2014 г. и др.). Преграждането на пътя към съдебно обжалване на заповедите на директора на Агенция „Митници“ по чл. 9, ал. 4, изр. 2 и ал. 5, изр. 2 ЗМ, е лишено от конституционна легитимност, тъй като не е обусловено от висша конституционна ценност, в името на която правото на защита да отстъпи (арг. от Решение № 14 от 2014 г. по к. д. № 12/2014 г.).

Допуснато е и накърняване на конституционния принцип на равенство пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията). В своята практика Конституционният съд е имал възможност да изясни, че когато за едно и също право или задължение законът предвижда диференциация, това не означава непременно нарушаване на конституционния принцип за равенство пред закона. Във всички случаи за да е конституционно търпима, диференциацията трябва да почива на определен критерий и на него трябва да отговарят всички от една група субекти (Решение № 6 от 2010 г. по к.д. № 16/2009 г.; Решение № 3 от 2013 г. по к.д. №7/2013 г.; Решение № 4 от 2014 г. по к.д. № 12/2013 г.).

Оспорената уредба въвежда специален ред за прекратяване на служебни правоотношения, приложим спрямо директорите на териториални дирекции, главните директори на главни дирекции и директорите на дирекции от специализираната администрация на Централното митническо управление. Не могат обаче да се установят специфики в техните функции, които да снабдят с конституционно оправдание освобождаването им от длъжност без предизвестие по преценка на директора на Агенция „Митници“. Установеният в чл. 9, ал. 4, изр. 2 и ал. 5, изр. 2 ЗМ диференциран режим е лишен от разумно и обективно основание и противоречи на природата на конституционния принцип за равенство пред закона.

Създаденият с атакуваните разпоредби ред за прекратяване на служебни

правоотношения, който се прилага само спрямо ръководните служители в структурните звена на Агенция „Митници“, но не и спрямо ръководните служители в други структури на държавната администрация, без да намира опора в Основния закон, представлява нееднакво третиране на еднакви по своята същност случаи в отклонение от принципа за равенство пред закона. Това води до несправедлив резултат и подкопава конституционните основи на държавната служба.

По изложените съображения разпоредбите на ал. 4, изр. 2 и ал. 5, изр. 2 на чл. 9 ЗМ следва да бъдат обявени за противоречащи на чл. 6, ал. 2, чл. 116 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Обявяването на разпоредбите на чл. 22 от Закона за местните данъци и такси и на чл. 9, ал. 4, изречение второ и ал. 5, изречение второ от Закона за митниците, за противоконституционни има за последица прекратяване на действието им и на съществуването им като правни норми от действащото законодателство, както следва от направеното от Конституционния съд задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията (Решение № 22 от 31.10.1995 г. по к. д. № 25 от 1995 г.). Тъй като по силата на настоящото решение на съда тези разпоредби престават да съществуват, безпредметна е преценката по чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията за съответствието им с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна, и искането следва да бъде оставено без разглеждане в тази му част.

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

Р Е Ш И :

Обявява за противоконституционни разпоредбите на чл. 22 от Закона за местните данъци и такси (обн., ДВ, бр. 117 от 10.12.1997 г., посл. изм. бр. 24 от 22.3.2019 г.) и на чл. 9, ал. 4, изречение второ и ал. 5, изречение второ от Закона за митниците (обн., ДВ, бр. 15 от 6.2.1998 г., последно изм. и доп. бр. 17 от 26.2.2019 г.).

Председател: Борис Велчев