



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 5

София, 26 октомври 2004 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Неделчо Беров

Членове: Стефанка Стоянова
Маргарита Златарева
Васил Гоцев
Людмил Нейков
Румен Янков
Живан Белчев

Лазар Груев
Мария Павлова
Емилия Друмева
Владислав Славов
Евгени Танчев

при участието на секретар-протоколита Енита Еникова разгледа в закрито заседание на 26 октомври 2004 г. конституционно дело № 5/2004 г., докладвано от съдията Живан Белчев.

Делото е образувано на 30.06.2004 г. по искане на състав на Върховния касационен съд, Търговска колегия, второ отделение.

Искането е за установяване противоконституционността на чл. 31, ал. 1, т. 2 от Закона за закрила и развитие на културата/ЗЗРК/, обн.ДВ, бр. 50/1999 г., поради противоречието му с чл. 4, ал. 1 и чл. 60 от Конституцията.

Изразявайки своето становище по повдигнатия въпрос вносителят поддържа, че Националният фонд "Култура" е създаден по силата на чл.24, ал. 1 ЗЗРК със статут на юридическо лице на извънбюджетна сметка, със седалище в град София. С разпоредбата на чл. 31, ал. 1 ЗЗРК, законодателят изрично посочва източниците, чрез които постъпват

средства по сметката му. Съгласно т. 2 от тази разпоредба е вменено в задължение на търговските дружества с държавно участие в областта на културата, да участват в набирането на постъпления в бюджета на Националния фонд. Основният закон, обаче, не предвижда възможност за едностранно установяване от държавата на задължения за физически и юридически лица да правят отчисления в полза на различни фондове на различни ведомства и органи на управление от постъпленията им, получени от правомерно осъществяваната от тях дейност.

С оспорената норма се установяват допълнителни финансови утежнения, което е в нарушение на разпоредбата на чл. 60 от Конституцията. Тази разпоредба предвижда единствена възможност за налагане на имуществени задължения в полза на държавния и общинските бюджети плащането на данъци и такси.

От друга страна, нарушен е конституционно установения принцип на правовата държава – чл. 4, ал. 1 от основния закон. Конституцията изключва правото на законодателя да установява конкретни финансови тежести под формата на скрити данъчни задължения.

С определение от 12 юли 2004 г., Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал като заинтересувани страни Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието, министъра на културата, министъра на финансите, министъра на регионалното развитие и благоустройството и Националния фонд “Култура”.

В изпълнение на предоставената им от Конституционния съд възможност, становища по делото са депозирали всички заинтересувани страни, с изключение на министъра на културата.

Всички те са на мнение, че оспорената разпоредба е съобразена с Конституцията. Становищата на заинтересуваните страни могат да се обособят в няколко направления:

Националният фонд “Култура” е преобразуван, считано от 01.01.2000 г. от извънбюджетен фонд във второстепенен разпоредител при запазване специфичния характер на организация и използване на предвидените за него средства. Това произтича от разпоредбата на § 7 ПЗР на Закона за държавния бюджет на република България за 2000 г.и Приложение № 7 – Списък на извънбюджетните фондове. При това положение, този фонд не може и не следва да се разглежда като извънбюджетна сметка. Той е част от бюджета на министъра на културата, респ. част от републиканския бюджет. Действащата правна уредба на финансовото подпомагане на културата е в съответствие с конституционните изисквания за законосъобразност на публичните финансови задължения на гражданите и организациите. Процесните “отчисления” по смисъла на чл. 31, ал. 1, т. 2 ЗЗРК са подчинени и са в съответствие с изискванията на ежегодните Закони за държавния бюджет на Република България от 1994 г. досега /виж § 30 ПЗР на Закона за бюджета на република България за 2004 г./.

Отчисленията се правят само тогава, когато има разделение на наемите между наемодателите – търговските дружества и републиканския бюджет. Но разделянето на наемите, т.е. внасянето на 50 на сто от получените наеми в републиканския бюджет ще е налице, когато дружествата с държавно участие в капитала не осъществяват основната си дейност и вместо да произвеждат или да предоставят съответните стоки и услуги, отдават под наем имуществото, което не им е предоставено за извършване на дейност, свързана с отдаване под наем.

Разпоредбата на чл. 60 от Конституцията е неотнoсима към искането, тъй като нейни адресати не са държавни предприятия, респ. търговските субекти с държавно участие в капитала, както е в конкретния спор, а гражданите.

Освен това, вътрешноведомствената принадлежност на финансово задължените субекти, е основната отличителна характеристика на правната

уредба на всички способи за набиране на средства на Националния фонд “Култура”, включително и този по чл. 31, ал. 1, т. 2 ЗЗРК.

Конституционният съд, преценявайки доводите на вносителя, на заинтересуваните страни и съображенията на законодателя при приемане на оспорената разпоредба, приема за установено следното:

Законът за закрила и развитие на културата определя основните принципи и приоритети на националната ни културна политика.

С този закон се създава Национален фонд “Култура”/наричан по нататък в решението за краткост–фонд/ като юридическо лице на извънбюджетна сметка.

Съгласно чл. 31, ал. 1, т. 2 ЗЗРК “средствата по фонда се набират от десет на сто от приходите от наеми, получавани от търговските дружества с държавно участие в областта на културата, като отчисленията се правят преди разделянето на наема между наемодателя и републиканския бюджет”.

Очевидно, законодателят предвижда средствата по фонда да се набират и от субсидия, определена в Закона за бюджета на държавата за съответната бюджетна година. Считано от 01.01.2000 г., фондът е преобразуван, съгласно разпоредбата на § 7 ПЗР на Закона за държавния бюджет за 2000 година и Приложение № 7 към него от извънбюджетен във второстепенен разпоредител. Това, по същество означава, че фондът е част от бюджета на министъра на културата, респ. част от републиканския бюджет.

Твърденията на вносителя, че разпоредбата на чл. 31, ал. 1, т. 2 ЗЗРК противоречи на чл. 4, ал. 1 и чл. 60 от Конституцията не се оправдават от фактическа и правна страна. Съображенията за това са следните:

1.Залегналият в процесната разпоредба от Закона за закрила и развитие на културата принцип за финансово подпомагане на културата е в съответствие с конституционните изисквания за законност на публичните финансови задължения на гражданите и организациите, както и за

прозрачност и контрол при натрупването и разходването на бюджетните средства в областта на културата.

Процесната разпоредба има за предмет “отчисления”, които се правят от търговски субекти с държавно участие в капитала, които по силата на чл. 63, ал. 3 от Търговския закон са юридически лица. Разпоредбата на чл. 60 от Конституцията е неотнoсима към настоящия спор, тъй като тези отчисления не могат да бъдат квалифицирани като данъчни задължения или като такси. Данъците са задължителни плащания, определени едностранно от държавата, съобразно с доходите и имуществата на облагаемите лица. Те се установяват по вид, размер, ред на внасяне, облекчения или утежнения от Народното събрание, съгласно чл. 84, т. 3 от Конституцията. Таксите се събират за извършване на конкретна административна услуга. В този смисъл е практиката на Конституционния съд /виж Решение № 3 по к. д. № 2/96 г.; Решение № 9 по к. д. № 9/96 г.; Решение № 31 по к. д. № 24/98 г.; Решение № 8 по к. д. № 7/2002 г.; Решение № 6 по к. д. № 9/2002 г./.

2.С оглед предмета на дейност, отчисленията се правят от търговските субекти с държавно участие в капитала в областта на културата.

Конституционният съд е имал повод и преди настоящия спор да се произнесе относно набирането на фондове. В Решение № 8 по к. д. № 3/97 г. съдът е приел, че “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”.

В конкретния случай принадлежността на финансово задължените субекти, с оглед техния предмет на дейност, е основна отличителна характеристика на фонда.

3.Източникът за набиране на средства по фонда е облигационният договор, сключен между съответното търговско дружество с държавно участие в капитала в областта на културата, което в случая се явява

наемодател и наемателя, на който се отдава имота под наем по силата на този договор, следователно отчисленията във фонда имат частноправен характер, а не публичноправен, какъвто е характерът на данъчните задължения.

Както се посочи и по-горе, Националният фонд "Култура", респ. Общинският фонд "Култура" по ЗЗРК не са на извънбюджетни сметки. Те са част от бюджета на съответния разпоредител с бюджетни средства, който по отношение на Националния фонд "Култура" е министърът на културата.

Видно от разпоредбата на чл. 31, ал. 1, т. 2 ЗЗРК "отчисленията" се правят преди разделянето на наема между наемодателя и републиканския бюджет.

Съгласно ежегодните Закони за бюджета на държавата от 1999 г. /годината, когато е обнародван ЗЗРК/ досега, законодателят предвижда конкретна, идентична за всяка бюджетна година разпоредба, според която търговските субекти с държавно, респ. общинско участие в капитала да внасят 50 на сто от получения от тях наем в републиканския, съответно в общинския бюджет, когато им е бил предоставен държавен, респ. общински имот. За настоящата година такава е и разпоредбата на § 30 ПЗР към Закона за държавния бюджет на Република България за 2004 г. Не всички търговски дружества с държавно участие в капитала, обаче, са задължени да внасят 50 на сто от получения наем в републиканския бюджет. Законодателят предвижда изключение в ал. 4, на § 30 ПЗР към Закона за държавния бюджет за тези търговски субекти, когато при образуването, или преобразуване на дружествата, имуществото, което те отдават под наем е предоставено за извършване на дейности, свързани с отдаването под наем, т.е. когато имуществото се използва по предназначението му.

Или, основният въпрос, който е от значение за установяване конституционностьта на атакуваната разпоредба, е дали

процесното отдаване под наем на имуществото от страна на търговските субекти се отклонява от предмета на тяхната дейност.

Ноторно е, че търговските дружества имат определен предмет на дейност. Когато някои от търговските дружества с държавно имущество в областта на културата се отклоняват от определения им предмет на дейност и не използват предоставеното им имущество според предназначението му, т. е. за създаване на конкретен културен продукт, а го отдават под наем, те дължат вноските по годишния бюджет на държавата. При това положение, със закон, полученият по този начин наем се разделя между наемодателя/търговския субект/ и републиканския бюджет, пропорционално на държавното участие. Така търговският субект е санкциониран по силата на закона за неизпълнението на определената му стопанска и обществена функция.

След като полученият наем има частноправен характер и същият следва да бъде разделен между наемодателите и републиканския бюджет, съгласно изискванията на Закона за държавния бюджет за всяка година от 2000 г. досега, няма конституционна пречка да бъде наложено процесното 10 на сто отчисление от получения наем, преди разделянето му между наемодателя и републиканския бюджет, както предвижда разпоредбата на чл. 31, ал. 1, т. 2 ЗЗРК. Касае се за законодателна целесъобразност, а не за конституционносъобразност на закона, което не обосновава твърдението на вносителя, че в конкретния случай е нарушен принципа на правовата държава- чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Законодателят предвижда съответната законова санкция за онези дружества с държавно участие в областта на културата, които се отклоняват от определения предмет на дейност и по този начин получават наем. Разпоредбата на чл. 31, ал. 1, т. 2 ЗЗРК съответства на чл.23 от Конституцията, съгласно която държавата подпомага развитието на културата. С нея се определя един от източниците, от които се набират средства за Националния фонд "Култура", създаден по силата на чл. 24 ЗЗРК.

Отчисленията са способ за пряко финансиране на осъществяваната от държавата културна политика, чрез използване на преразпределителна функция на държавния бюджет. В ежегодните закони за държавния бюджет се прави ясно разграничение между групите "данъчни" и "неданъчни приходи", като във втората са включени приходите и доходите от собственост.

Подобни фондове са създадени в различни закони и Конституцията не забранява правната им уредба да бъде регламентирана от обикновеното законодателство, като се използват различни способи за тяхното набиране.

Освен това, Конституционният съд в редица свои решения подчертава, че организирането и стопанисването на държавното имущество се извършва от Министерския съвет, респ. от друг орган на изпълнителната власт/виж Решение № 19 по к. д. №11/93 г. и Решение № 11 по к. д. №18/2002 г./.

Що се касае до посочените от вносителя решения на Конституционния съд, с които са разгледани, според него, идентични с настоящия спорове, всички те, с оглед на изложените по-горе съображения са неотнормирани към настоящия спор.

От гореизложеното явствува, че разпоредбата на чл. 31, ал. 1, т. 2 ЗЗРК не противоречи на разпоредбата на чл. 4, ал. 1 и чл. 60, или друга норма от основния закон, поради което искането следва да се отхвърли.

Водим от гореизложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И :

Отхвърля искането на състав на второ отделение при Търговската колегия на Върховния касационен съд за установяване

противоконституционността на чл. 31, ал. 1, т. 2 от Закона за закрила и развитие на културата – обн. ДВ, бр.50/1999 г.

Председател:

Неделчо Беров