



КОМ. П. № 1/К.С.Д.С. 2013
Дата 03.07.2013

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 01.03.11
03
2013 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

Г-н ДИМИТЪР ТОКУШЕВ

*Да се вземат предвид
във всички случаи
3.07.2013*

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ТОКУШЕВ,

Изпращам на вниманието Ви становището на Министерския съвет по конституционно дело № 11 за 2013 г., образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 28, ал. 5 от Закона за лова и опазване на дивеча (обн., ДВ, бр. 78 от 2000 г.; последно изм. бр. 15 от 2013 г.).

Становището е одобрено с Решение №382... на Министерския съвет от 2013 г. за одобряване становище на Министерския съвет по конституционно дело № 11 за 2013 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Пламен Орешарски)



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от
Министерския съвет на Република България

по
конституционно дело № 11 за 2013 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 23 май 2013 г. Министерският съвет е конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 11 за 2013 г., образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 28, ал. 5 от Закона за лова и опазване на дивеча (обн. ДВ, бр. 78 от 2000 г., последно изм. бр. 15 от 2013 г.), (ЗЛОД) като противоречаща на чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България (Конституцията).

В искането на омбудсмана се твърди, че разпоредбата на чл. 28, ал. 5 от ЗЛОД на практика въвежда още една такса за извършването на една и съща услуга, което налага гражданите да заплащат два пъти за извършването реално на една услуга и този подход за попълване на бюджета на съответните държавни стопанства чрез мултиплициране на таксите за една и съща услуга, нарушава чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Твърдението на омбудсмана, че чл. 28, ал. 5 от ЗЛОД нарушава чл. 4, ал. 1 от Конституцията е бланкетно: не е посочен конкретен конституционен

принцип, който е накърнен до степен на конституционна нетърпимост от посочената разпореда и не е подкрепено с аргументи, поради което се явява необосновано и неоснователно по следните съображения:

В своята практика Конституционният съд на Република България изтъква, че съвкупността от формалните и материалните елементи дава многопластовото съдържание на конституционния принцип за правова държава и откроява неговата специфика, като под "Правова държава" следва да се разбира упражняване на държавна власт на основата на Конституцията, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на Конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност. (Решение № 1 от 2005 г. по конституционно дело № 8 от 2004 г.).

Законът за лова и опазване на дивеча като цялостна правна уредба не противоречи на Конституцията, от гледна точка на неговото приемане и съдържание, така и на неговото място в правната система. Дивечът е важна част от живата природа и обществените отношения, свързани със собствеността, опазването и стопанисването на дивеча, организацията на ловното стопанство, правото на лов и търговията с дивеч и дивечови продукти са регламентирани в изпълнение на задължението на държавата по силата на чл. 15 от Конституцията – „да осигури опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната”.

За да се прецени конституционносъобразността на една разпореда от ЗЛОД и по-специално чл. 28, ал. 5 от ЗЛОД, то тя следва да се разглежда систематично, ведно с въведения в глава трета от ЗЛОД институт на правото на лов и свързаното с него задължение за опазване на дивеча. Правото на лов е ръководено и санкционирано от държавата, чрез нейните органи - Изпълнителната агенция по горите (ИАГ), държавните горски и държавните ловни стопанства (ДГС/ДЛС). Процедурите по придобиване и упражняване правото на лов са сложни фактически състави и включват:

а) за придобиване право на лов – теоретична и практическа подготовка, изпит и издаване на удостоверение чрез органите, които

извършват тези дейности – ИАГ, ДЛС, висши училища и професионални гимназии по горско стопанство и/или професионални гимназии по лесотехника и ловните сдружения (ЛС);

б) за упражняване правото на лов – издаване на членска карта и билет за лов, заверени за съответната календарна година, както и разрешително за лов от съответното ДГС/ДЛС, в чийто район извършва дейност ЛС, ЛС, ИАГ – за чужденци.

Ползването и упражняването на определени права се регулира и контролира от държавните органи, които от една страна са задължени да контролират разрешените права, а от друга страна да следят за опазването на дивеча като национално богатство. За осъществяване на тези си дейности и услуги държавата предвижда събирането на такси. При регламентирането на определените такси в ЗЛОД, законодателят се е съобразил с конституционните изисквания по отношение въвеждането на финансови задължения за гражданите, с оглед природата на съответната такса и характера на задълженията, произтичащи от установяването ѝ.

Дейността, по предоставянето на определени права по ЗЛОД и свързаните с нея стопанска и контролна дейности, се разграничава по вид, обем разходи от чисто административната дейност на държавните органи по издаване на съответния документ, необходим за придобиване и/или упражняване на правото по ловуване. Извършването на административни услуги могат свободно да се предоставят и на други стопански субекти, както е в конкретния случай – изготвяне, издаване и заверка на билет за лов от ДГС/ДЛС, съгласно чл. 28, ал. 5 от ЗЛОД, като е установено, че таксите от тези услуги постъпват в съответното ДГС/ДЛС. Посочените аргументи налагат извода, че за две различни дейности по съдържание и разходи, извършвани от различни административни органи е необходимо да се установят две такси, които се отличават по своя обосноваване, съобразно административната дейност размер, начин на постъпване и разходване.

Съгласно чл. 28, ал. 2 от ЗЛОД, за издаване и за заверка на билети за лов се заплащат такси в размер, определен с тарифа на Министерския съвет, а на основание чл. 28, ал. 5 от ЗЛОД за извършване на

административната услуга по издаване и заверка на билети за лов се заплаща такса в размер, определен в тарифа на Министерския съвет, която постъпва в съответното държавно горско стопанство или държавно ловно стопанство.

Въвеждането на два вида такси за издаване и заверка на билети за лов следва да се разглежда систематично в контекста на основанията за ползването на определени изключителни права или предоставянето на услуги, или предизвикване на действия от страна държавния орган в полза на платеща на таксата. В зависимост от характера на действието на държавния орган могат да се разграничат различни видове такси. Такова разграничение може да се изведе от разпоредбата на чл. 60, ал. 1 от Конституцията. Тази разпоредба има предвид само таксите, които са равностойни или с ефект на данък. В нормативната база обаче, съществуват и други такси, които се заплащат за извършване на действия и за издаване на документи от административния държавен орган. В първата категория такси, в които попада и разпоредбата на чл. 28, ал. 2 от ЗЛОД, цената на предоставянето на права или услуги от държавата чрез нейните органи се обвързва с конституционните й задължения по опазване на дивеча като национално богатство. В конкретния случай, законодателят обвързва правото за предоставяне на лов (чл. 21 от ЗЛОД) със задълженията на държавата да защитава конституционните ценности по чл. 15 от Конституцията - осигуряване опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа, и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната. Водещ принцип при определянето на таксата по чл. 28, ал. 2 от ЗЛОД и размера й, не е съотношението между фактическите разходи на държавата с действителната цена на ползваната услуга, а достъпността на услугата, за разлика от таксата, установена в чл. 28, ал. 5 от ЗЛОД.

Таксата по чл. 28, ал. 2 от ЗЛОД е свързана с придобиване право на лов и тъй като дивечът по смисъла на ЗЛОД е частна държавна собственост, средствата от таксата постъпват в държавния бюджет и се разходват за извършване на дейности по управление, стопанисване и опазване на околната среда.

Таксата по чл. 28, ал. 5 от ЗЛОД не е свързана с придобиване правото на лов, а е свързана с чисто административната услуга по издаване на документа за лов. Издаването и заверката на ловните билети е административна услуга, която се извършва от ДГС или ДЛС, които след реструктурирането си, съобразно Закона за горите (обн., ДВ. 19 от 2011 г.), (ЗГ), излизат от състава на Изпълнителната агенция по горите и се обособяват като самостоятелни правни субекти – териториални поделения на държавните предприятия по чл. 163 от ЗГ. Таксата по чл. 28, ал. 5 от ЗЛОД е разходно ориентирана - установена е да покрива административните разходи по извършваната услуга - издаването на документа, и постъпва в ДГС или съответно в ДЛС. Видно от чл. 2, ал. 3 от Тарифа за таксите, които се събират по ЗЛОД, (обн. ДВ бр. 2 от 2001 г., последно изм. бр. 58 от 2012 г.) размерът на таксата за административната услуга по издаване и заверка на билет за лов е установена на 2 лв., който включва стойността на административното обработване до издаване и заверката на документа, за разлика от чл. 2, ал. 1 и 2 от същата тарифа, които остойностяват правото на лов по чл. 28, ал. 2 от ЗЛОД, съответно - 100 лв. и 15 лв.

Регламентираните такси в чл. 28, ал. 2 и 5 от ЗЛОД са за два различни вида услуги, постъпват в различни бюджети и се разходват за различни дейности, което обосновава обстоятелството, че са различни такси с различен характер, съдържание и размер.

Предвид гореизложеното считаме, че не са нарушени същностните признаци на конституционния принцип на правова държава по чл. 4 от Конституцията, изложени в мотивите на Решение № 1 от 2005 г. по конституционно дело № 8 от 2004 г.

Неоснователен е доводът за допускане на противоречива правна уредба, която поставя в положение на несигурност гражданите.

Регламентираната хипотеза на разпоредба на чл. 28, ал. 5 от ЗЛОД следва да се разглежда систематично и във вътрешна съгласуваност с нормите на чл. 28, ал. 2 и чл. 21 от ЗДОЛ. От съдържанието и изричното позоваване на отличителните характеристики на двете такси по ал. 2 и ал. 5 на чл. 28 от ЗЛОД може да се изведе изводът, че разпоредбите не създават

вътрешно противоречие, което да засяга конституционни ценности и норми, за да бъде въздигнато в основание за обявяването ѝ за противоконституционна. В този смисъл са и мотивите на Решение № 14 на Конституционния съд от 2000 г. по к. дело № 12 от 2000 г.

Ако действително се установи лоша редакция на приетата разпоредба (ал. 5 на чл. 28 от ЗЛОД), налагаща изменението ѝ, то разрешаването на този въпрос е от компетентността на Народното събрание, а не на Конституционния съд.

В мотивите на Решение № 11 на Конституционния съд от 2010 г. по конституционно дело № 13 от 2010 г. се съдържат категоричните изводи на съда по въпроса, че не всяко противоречие или лоша редакция на дадена разпоредба автоматически означава, че е нарушен принципът на правовата държава. Единствено нарушаването на компонентите, формиращи принципа на правовата държава, които предвид своето значение са закрепени в Конституцията, могат да поставят директно въпроса за неконституционността на съответната законова разпоредба на основание чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

С въвеждането на нормата на чл. 28, ал. 5 от ЗДОЛ се цели ясно разграничаване и остойностяване на разходите по извършването на административната услуга по издаване и заверка на билета за лов, с което се установява предвидимост и е проявна форма за правна сигурност, като гаранция за реализацията на предписано и изискуемо поведение на стопанските субекти, което не може противоречи на правовия характер на държавата по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

При законовото преуреждане на съществуващи обществени отношения по отношения на таксите неминуемо се засягат икономически и други интереси на правни субекти, но това не е достатъчно основание да се оспорва всеки нов законодателен акт, когато той съобразява останалите начала на Конституцията и е в рамките на конституционната допускимост, като противоречащ на прогласения в нея принцип на правовата държава. Нещо повече, както посочва Конституционният съд в Решение № 1 от 2005 г. на КС по конституционно дело № 8 от 2004 г., „не бива да се допуска

принципът за правовата държава да бъде неприсъщо натоварван, при което всякакво правно нарушение да бъде квалифицирано като противоречащо на правовата държава, а оттук - ясното съдържание и приложимост на принципа да бъдат накърнени”.

С оглед изложените по-горе аргументи, считаме, че разпоредбата на чл. 28, ал. 5 от ЗЛОД не нарушава и не противоречи на нито един от фактическите и материални елементи на конституционния принцип на правова държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, напротив, разгледана систематично и в цялост с останалите разпоредби на ЗЛОД отговаря на конституционния принцип по чл. 15 от Конституцията.

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

Предвид на гореизложените съображения считаме, че искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 28, ал. 5 от Закона за лова и опазване на дивеча, поради противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България, е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР- ПРЕДСЕДАТЕЛ:
(ПЛАМЕН ОРЕШАРСКИ)