



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № 11-03-16
София, 22.02. 2019 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
Вх. № 64 Кр 15/18
Дата 22.02.19

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

ОТ ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ - МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 15/2018 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Конституционният съд с определение от 24 януари 2019 г., постановено по конституционно дело № 15/2018 г., допусна за разглеждане по същество искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на § 39, т. 6 от Закона за изменение и допълнение на Закона за корпоративното подоходно облагане (обн., ДВ, бр. 98 от 2018 г.) относно измененията в чл. 22 от Закона за местните данъци и такси поради противоречие с чл. 60, ал. 1 от Конституцията, и за произнасяне за съответствие с международни договори на § 50, т. 3, б. „а“ относно вторите изречения на създадените нови ал. 4 и 5 на чл. 9 от Закона за митниците поради противоречие с чл. 116, ал. 1, чл. 56, чл. 6, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията и за несъответни 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, и на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд конституира министъра на финансите като заинтересована страна по делото.

С оглед предоставената ми възможност и в определения 30-дневен срок изразявам становище, че не споделям изложените в искането на президента мотиви за противоконституционност на оспорените законови норми като необосновани и

неоснователни, като посочвам следните съображения и аргументи конкретно по отделните твърдения на искателя:

1. По искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на измененията в чл. 22 от Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ).

В искането на президента се твърди, че оспорената разпоредба на чл. 22 от ЗМДТ не съответства на конституционно закрепените в чл. 60 от Конституцията принципи – на законоустановеност на данъка и за съобразяване на данъка с доходите и имуществата на данъкоплатците, като се въвеждат по-високи ставки за жилищни имоти в населените места или селищни образувания от Списъка на курортите в Република България и определяне на техните граници, приет с Решение на Министерския съвет № 153 от 24 февруари 2012 г., когато 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.

Данъчното облагане е едно от икономическите средства за осъществяване на социално-регулативната функция на държавата. Съгласно чл. 60, ал. 1 от Конституцията гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество.

Считам за неправилно буквалното тълкуване в искането на президента на разпоредбата на чл. 60, ал. 1 от Основния закон. Това е принципно конституционно положение, от което следва, че данъчните задължения се установяват спрямо доходите и имуществото на гражданите. Изискването на Конституцията е всички данъци (подходни, имуществени, преки, косвени, прогресивни и пр.) да се установяват със закон при съобразяване с доходите и имуществата на гражданите без да ги противопоставя. В искането на президента за обявяване противоконституционност на измененията в чл. 22 от ЗМДТ се атакуват подходът на законодателя и избраният от него критерий, които не нарушават Конституцията и са съобразени с икономическите и социалните условия за развитие на общините.

Съгласно разпоредбата на чл. 84, т. 3 от Конституцията в изключителна компетентност на законодателя е да установява както данъците, така и да определя техния размер. Какъв данък, за кои обекти и в какъв размер да бъде създаден, е въпрос на законодателна целесъобразност. Поради това при съобразяване с конституционните принципи законодателят е свободен в преценката си да въведе оспорения данък и да

установи критериите за определянето на този данък в ЗМДТ. Атакуваното от президента изменение в чл. 22 от ЗМДТ е създадено със законов нормативен акт, прист и обнародван по определения в Конституцията ред, и не противоречи на основните конституционни принципи, прогласени с разпоредбата на чл. 60, ал. 1 от Конституцията. В този смисъл, законодателят е свободен по своя преценка при изпълнение на данъчната политика на държавата да определя такива данъци и размерите им, които да съответстват и на редица други фактори, някои от които също намират израз в основни конституционни начала.

Данъкът е установено със закон невъзвръщаемо и безвъзмездно плащане в полза на държавата. Данъците са публично субективно право на държавата да получи определена парична сума, на което съответства задължението на данъчно задълженото лице да плаща определените със закон данъци. Плащането на данък върху недвижимите имоти е публично задължение за лицата, породено от фактическата и правна власт, която имат върху обекта на облагане, а именно правото на собственост. Владението, ползването и разпореждането са елементи от съдържанието на правото на собственика, но от него зависи кога, как и дали ще ги упражнява. Временно или постоянно, по своя воля или принудително, собственикът може да е лишен от някои или дори от всичките си правомощия, и въпреки това той си остава собственик, а следователно и данъчно задължено лице за притежаваното от него имущество.

Данъкът върху недвижимите имоти е имуществен данък върху собствеността, дължим от собственика на имота, независимо дали недвижимият имот се използва или не съгласно нормата на чл. 13 от ЗМДТ. Нормативната уредба на данъка върху недвижимите имоти се съдържа в ЗМДТ и предвижда определянето му да бъде върху данъчната оценка по приложение № 2 към закона. Няма значение дали жилищният имот ще се ползва като основно жилище от собственика или ще бъде друг жилищен имот, който се намира в курортите, съгласно списък на Министерския съвет, основата за определяне на данъка е една и съща - данъчната оценка на имота.

В искането на президента е посочено, че когато *„данъчният обект е получена или начислена в полза на данъчно задълженото лице парична сума (доход, приход или печалба), данъкът се определя като подоходен“*. В тази връзка отбелязвам, че обект на облагане с данък върху недвижимите имоти по чл. 22, т. 2 от ЗМДТ са жилищните имоти в курортите, а не доходът от наем, получен от същите имоти, което отново потвърждава природата на данъка върху недвижимите имоти като имуществен и липсата на подоходен елемент в определянето му. В случай че жилищният имот се отдава под наем, то полученият доход от наем по никакъв начин няма да окаже влияние при определяне на данъчната основа за данъка върху недвижимите имоти. В тази връзка е несъстоятелно твърдяното в искането на

президента, че в приетите изменения на чл. 22 от ЗМДТ се съдържа смесване на елементи от подоходен и имуществен данък в противоречие с конституционната норма на чл. 60, ал. 1.

С измененията в чл. 22 от ЗМДТ законодателят е приел граници, в рамките на които общинският съвет определя размера на данъка върху недвижимите имоти 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 тази връзка е запазен принципът на финансова самостоятелност на общините. Съгласно разпоредбата на чл. 114, изр. 1 от Конституцията въз основа и в изпълнение на законите Министерският съвет приема постановления, разпореждания и решения, а нормата на чл. 106, предл. първо овластява Министерския съвет да ръководи изпълнението на държавния бюджет. В тази връзка позоваването и включването в ЗМДТ на Списъка на курортите в Република България, приет с РМС 153 от 2012 г., е законово оправдано – това е акт на Министерския съвет, в който са събрани и систематизирани курортите от национално и местно значение като легитимен източник на информация за курортите в страната. Всяко друго определяне на конкретни курорти извън посочения списък би довело до субективност и ще бъде в противоречие с утвърден правителствен акт.

Промяната в ЗМДТ има за основна цел стесняване на сектора на сивата икономика в туристическия бранш и насърчаване на легалните субекти, в резултат на което да се осигури допълнителен ресурс и създаване на условия за провеждане на собствена политика на общините, насочена към развитието на туризма. Приетите изменения в чл. 22 от ЗМДТ отговарят на обществените очаквания към законодателя за справедливо облагане и създаване на стимули за развитие на общините. Събирането на данъци по принцип е обществено необходимо за гарантиране на конституционните права на гражданите, поради което заплащането им в размер, съобразен с доходите и имуществото на задължените лица, изрично е въздигнато в основно тяхно задължение. Конституцията дава възможност на Народното събрание единствено чрез закон да установява данъчни облекчения и утежнения. Дори да се приеме, че данъкът е винаги едно утежнение, то е установено със закон, мотивиран с допустимата за законодателя целесъобразност, още повече, че се постига оправдан по социалното си предназначение резултат - да се предотврати отклонението от данъчно облагане и да се гарантират бюджетните приходи. Нещо повече, въз основа на данъчния си суверенитет, който е изключителното право на държавата да установява

данъците на определени от нея лица, всяка държава провежда желаната от нея данъчна политика, така че да бъдат постигнати преследваните от държавата социални и икономически цели на развитие.

В заключение считам, че в приетите изменения на чл. 22 от ЗМДТ не е налице твърдяното противоречие с чл. 60, ал. 1 от Конституцията, доколкото данъкът безспорно е имуществен и не съдържа елементи, свързани с евентуалните доходи от тези обекти.

2. По искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност и за произнасяне за съответствие с международни договори на § 50, т. 3, б. „а“ относно вторите изречения на създадените нови ал. 4 и 5 на чл. 9 от Закона за митниците (ЗМ).

В искането на президента се твърди, че със създадените нови ал. 4 и 5 на чл. 9 от ЗМ и по-точно приетата възможност за прекратяване на правоотношенията без предизвестие по преценка от директора на Агенция „Митници“, съгласувано с министъра на финансите, с определена категория висши държавни служители – директорите на териториални дирекции, главните директори на главни дирекции и директорите на дирекции от специализираната администрация в Централно митническо управление, противоречи на чл. 116, ал. 1 от Конституцията на Република България като е нарушен принципът на стабилитет на държавната служба. Твърди се също, че се нарушава и конституционният принцип на защита на лицата, прогласен в чл. 56 от Конституцията, в чл. 8 от Всеобщата декларация за правата на човека и в чл. 6, § 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС), както и принципът на равнопоставеност пред закона, прогласен в чл. 6, ал. 2 от Конституцията, поради нееднакво третиране на лицата по признак *обществено положение*. Поддържа се още, че основанийето за прекратяване на правоотношенията по „*преценка*“ създава условия за произвол, което противоречи на принципа на правовата държава - чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Посочените в искането на президента аргументи в подкрепа на твърденията за противоречие на оспорените разпоредби от Закона за митниците с норми от Конституцията и за несъответствието им с международни договори не могат да бъдат приети като обосновани и основателни по следните съображения:

2.1. Относно твърдяното противоречие с чл. 116, ал. 1 от Конституцията.

Не споделям изложеното в искането твърдение, че въведените нови изисквания по повод прекратяването на правоотношенията с определена категория държавни служители в

Закона за митниците, а именно да може да бъде прекратено без предизвестие по преценка на директора на Агенция „Митници“ и след съгласуване с министъра на финансите правоотношението с директорите на териториални дирекции, главните директори на главни дирекции и директорите на дирекции от специализираната администрация в Централно митническо управление, нарушава конституционно заложените основни характеристики по отношение на статута на държавния служител по чл. 116, ал. 1 от Конституцията и представлява нарушение на принципа на стабилитет на служебното положение. Единствените изисквания, които конституционният законодател е преценил за важни до степен, налагаща да бъдат конституционно закрепени с разпоредбата на чл. 116, ал. 1, предвиждат държавният служител да е изпълнител на волята и интересите на нацията, като се ръководи единствено от закона и бъде политически неутрален, без да се определят ред и условия за изпълнението им. Нещо повече, именно от конституционната разпоредба на ал. 2 на същия чл. 116 произтича задължението и възможността със закон да се определят условията, при които държавните служители се назначават и освобождават от длъжност. По своята същност направените промени в Закона за митниците, който е специален закон по отношение нормативната уредба на възникването, съдържанието и прекратяването на служебните правоотношения между държавата и държавния служител, както и по повод изпълнението на държавна служба, регламентирани в общия Закон за държавния служител (ЗДСл), не противоречат на конституционно заложените изисквания към държавните служители, а напротив - допълват ги с оглед гарантиране на обществения интерес. В тази връзка не намирам съдържателни мотиви предложените и обективирани в правни норми от държавата, в качеството на работодател, допълнителни условия за заемането и за освобождаването на държавна служба за отделна категория служители в Закона за митниците, да са несъвместими с конституционно определените такива.

Определянето на изисквания, освен ако не са изрично предвидени в Конституцията, чрез които държавата ще упражнява държавно-властническите си правомощия, е въпрос на законодателна преценка по целесъобразност, която се формира с оглед конкретното състояние на обществените отношения, в зависимост е от динамиката на развитие на тези отношения и е в отговор на обществена потребност в определен момент. В този смисъл твърдяното противоречие на оспорените разпоредби от ЗДСл с нормата на чл. 116, ал. 1 от Конституцията не може да бъде споделено, доколкото законовите разпоредби са следствие и в изпълнение на правото на обикновения законодател да определи условията, при които държавните служители в структурата на Агенция „Митници“ се назначават и освобождават от длъжност, възложено с ал. 2 на чл. 116 от Конституцията. Двете алинеи на чл. 116 целят

регулиране на различни аспекти на държавната служба - разпоредбата на чл. 116, ал. 1 от Конституцията е насочена към същинското изпълнение на службата от страна на държавния служител и определя основните белези на поведението и действията на държавния служител, а предмет на нормата на ал. 2 на чл. 116 е създаването на делегация за уредба на конкретни отношения (назначаване и освобождаване от длъжност, членуване в политически партии и синдикални организации, право на стачка), в изпълнение на която са приети и оспорените разпоредби от ЗМ.

По различни поводи Конституционният съд е имал възможност да се произнесе, че стабилност, включително и в конституционното право, не означава непроменимост на уредбата на отношенията, която трябва да е съобразена с потребностите и процесите на социалния живот. „*Възлагането от Конституцията на закон и изпълнението от този закон на изискването да даде определена уредба на обществени отношения несъмнено включва промени в уредбата, осъществявани по законов ред.*“ (арг. мотивите към Решение № 13 от 2010 г. по к. д. № 12/2010 г.). Законодателят, когато действа в рамките на конституционно определената му компетентност, каквато в случая е налице съгласно делегацията на чл. 116, ал. 2 от Основния закон, преценява по целесъобразност и приема законово решение, мотивирано от конкретните социално-икономически условия на обществото.

С приетите промени в Закона за митниците по отношение на възникване и прекратяване на служебните правоотношения с визираните висши държавни служители не се засяга или нарушава цитираната конституционна норма, нито се нарушава принципът на стабилитет на държавната служба. Коментираното в искането на президента Решение № 11 от 1998 г. на Конституционния съд е прието преди влизането в сила на Закона за държавния служител (обн., ДВ, бр. 67 от 1999 г.), когато правоотношенията с държавните служители са се уреждали по силата на трудов договор. Служебните правоотношения не могат да се приравнят на трудовите правоотношения, които възникват по силата на договор между работодател и работник и принципът на свободата на договаряне за тях е приложим. Служебните правоотношения съществуват при строго определени законови изисквания и условия, като възникват с едностранен акт на органа по назначаване. Разликите между двата вида правоотношения за полагане на труд са съществени както при изискванията за заемане на длъжността, при първоначалното назначаване, при определянето на възнагражденията, при изпълняваните функции, така и при основанията за прекратяване на правоотношенията, поради което изискванията за служителите по служебно правоотношение са регламентирани в отделен закон. Основната функция на държавния служител е да подпомага органа на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия (чл. 2 от ЗДСл), за разлика от

служителите по трудови правоотношения извън публичния сектор. С назначаването на държавна служба служителят се оправомощава с определени служебни компетенции, за да може да извършва определена дейност по осъществяване на държавни функции. За разлика от служебното правоотношение, при трудовото правоотношение за служителя възниква задължение за изпълнение на определена трудова функция, поради което не може да се приеме че по смисъла на ЗДСл в тези случаи възникват отношения на държавна служба. Именно поради различията в изпълняваните функции законодателят е предвидил различен законов режим за служителите, които се назначават по служебно правоотношение и за такива по трудово правоотношение.

Един от основните принципи на държавната служба е принципът на йерархическа подчиненост – той съответства на йерархическата структура на държавния апарат и изразява отношенията на власт и подчинение между различните държавни органи и звена. Служебното правоотношение възниква от едностранен властнически акт и се развива на основата на власт и подчинение. По смисъла на закона отношенията на държавна служба са държавно-служебни правоотношения и имат служебно-административен характер.

Законът за държавния служител е общ закон, който се прилага по отношение на държавните служители, работещи в администрациите на всички органи на власт, тъй като чрез упражняване на техните правомощия става възможно осъществяването на държавната власт като цяло. Заедно със стремежа да се кодифицира уредбата, чл. 1 от ЗДСл допуска със специални закони да се предвидят отклонения от установения общ режим, които са необходими с оглед спецификите във функциите на определени категории държавни служители. Текстът на цитираната норма въвежда две основни понятия в тази материя - държавна служба и държавен служител. Второто понятие е дефинирано с разпоредбата на чл. 2, ал. 1 на ЗДСл, според която държавен служител е лице, което по силата на административен акт за назначаване заема платена щатна длъжност в държавната администрация и подпомага орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия. Държавни служители са и лицата, на които специален закон предоставя статут на държавен служител при спазване изискванията на този закон. Примери в тази насока са Законът за Министерството на вътрешните работи, Законът за отбраната и въоръжените сили на Република България, Законът за дипломатическата служба и др.

За понятието „държавна служба” няма легална дефиниция. Съдържанието му е изведено и тълкувано в редица конституционни решения, в които е прието, че поначало понятието „държавна служба“ се използва в административното право, където то се свързва с държавното управление и държавната администрация, т.е. с функциите на изпълнителната

власт. Освен в тесен смисъл като изпълнение на административни, управленски функции в държавните учреждения (учреждения на бюджетна издръжка), то се схваща и по-широко - с него се обхващат и структурите на държавната администрация, чрез която изпълнителната власт осъществява функциите си по отношение на публичната собственост. Но за държавна служба и държавни служители (за отделни техни видове) се говори със специфично съдържание и в други клонове на правото. Ето защо при липсата на еднозначно доктринално или легално определение на държавната служба смисълът и съдържанието на понятието в отделните случаи трябва да се разкриват в съгласие с конкретните цели на разпоредбите и институтите, с които то се свързва. Основното съдържание на държавната служба се състои в упражняването на държавната власт.

Законът за митниците е специален закон, който урежда структурата, функциите, задачите, дейността на митническата администрация. В своите разпоредби ЗМ предвижда и специфични изисквания за заемане на длъжност в митническата администрация, каквито например са текстовете на чл. 10, ал. 1, 2 и 11 от закона. При наличие на общ и специален закон, регламентиращи една и съща материя, се прилага специалният *Lex specialis derogat legi generali*/ по аргумент от чл. 11, ал. 2 от Закона за нормативните актове. Въпросът за съотношението между общ и специален закон, когато регламентират една и съща материя, е изрично и еднозначно решен както от законодателя, така и от трайната съдебна практика. Законът за държавния служител като общ закон спрямо Закона за митниците съдържа детайлна уредба на условията и реда за възникване и прекратяване на служебното правоотношение с лицата на държавна служба. При изчерпателна регламентация на правното положение на държавните служители, отклонения от тази уредба се допускат само с изрична правна норма, каквата е предвидената в новите алинеи 4 и 5 на чл. 9 от Закона за митниците.

Службата на държавния служител, независимо от това в какви функции, задължения и изисквания се изразява, е да подпомага органа на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия. Службата на органите на изпълнителната власт, включително и тези по чл. 19, ал. 4, т. 4 от Закона за администрацията (ЗА), е да упражняват възложените им от правния ред функции в сферата на държавното управление (в тесния смисъл на думата). При осъществяването на тези управленчески функции органите на изпълнителната власт, включително и тези по чл. 19, ал. 4, т. 4 от ЗА, се подпомагат от държавни служители. В този смисъл, предвидената в Закона за митниците разпоредба относно назначаването и освобождаването на посочената категория висши държавни служители, не променя и не нарушава конституционните рамки, определени в чл. 116, ал. 1 от Конституцията.

С приетото изменение в Закона за митниците не се нарушава доктриналният принцип на стабилитет на държавна служба, тъй като се предвижда определена категория висши държавни служители да бъдат назначавани или освобождавани по специален ред, предвиден в специалния закон. Касае се за тези служители в митническата администрация, които пряко подпомагат осъществяването на правомощията на органа на държавна власт – директора на Агенция „Митници“, свързани с неговата компетентност. На визираните в нормата държавни служители е възложено ръководството и контролът на специализирани административни звена, които непосредствено осъществяват специфичните дейности и функции на Агенция „Митници“, определени със специалния ЗМ. Легитимната цел на законодателя в случая е да се постигне по-бърз и ефикасен начин за назначаване на лица, които имат дългогодишен професионален опит в основните дейности и функции, изпълнявани от агенцията, което от своя страна е предпоставка за по-ефективно и качествено изпълнение на специфичните законови правомощия на агенцията. Ето защо преценката на административния орган какви качества да притежава определен държавен служител и необходима ли е промяна в условията за заемане на длъжността, е въпрос по целесъобразност, изцяло предоставен за решаване от органа по назначаването по силата на законова норма на специален закон.

2.2. Относно твърдяното противоречие с чл. 56 от Конституцията.

Цитираното в искането на президента Решение № 11 от 30 април 1998 г. по к. д. № 10/1998 г. относно искане за установяване на противоконституционност на чл. 360, ал. 2, т. 2 от Кодекса на труда (Обп., ДВ, бр. 52 от 8 май 1998 г.), касае различна хипотеза - атакувана е разпоредба, която лишава определена категория държавни служители от правото изобщо на съдебна защита при освобождаването им от длъжност. Оспорената норма от КТ освен че се отнася за друг тип правоотношения (трудови), касае лишаване на определена категория служители от право на съдебна защита при освобождаването им от длъжност като изрично изключва съдебния контрол, което е нарушение на чл. 120 от Основния закон. Конституционният съд в решението си обуславя необходимостта от съдебен контрол, но с приетите промени в Закона за митниците, които оспорва в искането си президента разпоредба, изключваща съдебния контрол при прекратяване на служебното правоотношение с изброените държавни служители, не е предвидена, поради което и не може да бъде направена аналогия с обществените отношения, които се уреждат в Закона за митниците и тези по обявената за противоконституционна норма от Кодекса на труда, както и не биха могли да се приложат мотивите на Конституционния съд в спецификата на

конкретния случай, при който служителят, чието служебно правоотношение е прекратено по ЗМ, не е лишен от възможността за съдебна защита.

Назначаването и освобождаването на конкретно определени в новите ал. 4 и 5 на чл. 9 от ЗМ висши държавни служители е скрепено със санкцията на министъра на финансите, който следва да съгласува действията на директора на Агенция „Митници“. Според Българския тълковен речник думата „съгласувам“ означава „*вземам решение за нещо, като стигам до единомислие при обсъждането му с друго лице, привеждам в съответствие, координирам*“. Съгласуването означава изразяване на мнение/становище/ по даден въпрос от две лица и съвпадане на мненията/становищата/. За да е налице съгласуване по смисъла на оспорената законова разпоредба, следва мнението на директора на Агенция „Митници“ за възникване или прекратяване на правоотношението с висшия държавен служител да съвпада с мнението на министъра на финансите по същия въпрос. Съгласуването с министъра на финансите при назначаването и прекратяването на правоотношението с висшия държавен служител е съществен елемент от фактическия състав на основанието за назначаване или прекратяване.

За българския съд държавните служители са самостоятелна категория служители, чиито права и задължения се уреждат от ЗДСл и от специалните закони. Държавната служба се изпълнява въз основа на издаден от органа по назначаването административен акт в предписана от закона форма и съдържание. Административният орган има задължението да създаде такива организационни условия, при които да бъде постигнато ефективното функциониране на ръководената от него държавна институция, като предпочетената организационната структура, вида, броя на длъжностите и техните функции не подлежи на съдебен контрол.

Освобождаването на конкретното лице от заеманата държавна служба става с изрична заповед за прекратяване на служебното правоотношение. По своята същност тази заповед представлява индивидуален административен акт (ИАА). Съдържанието на ИАА е уредено в чл. 59, ал. 2 от АПК, като законът предвижда ИАА да съдържа определени задължителни реквизити, които са предпоставка за неговата действителност. Според чл. 59, ал. 1 от АПК, ИАА следва да съдържа мотиви за издаването му. Според чл. 59, ал. 2, т. 4 от АПК, такива са и посочването на фактически и правни основания, послужили за издаването на акта. Видно от цитираната разпоредба, мотивите за издаването на един ИАА, както посочването на правните основания, така и на фактическите, са задължителен елемент, чиято липса /непосочване/ е порок на акта. Следователно, при един съдебен спор липсата на посочване на мотиви /фактически основания/ за издаване на заповед за прекратяване на служебното

правоотношения с визираните ръководни служители, би било основание за отмяната ѝ. В този смисъл е несъстоятелно твърдението за липса на пълноценна защита пред съда, още повече при предвидено двуинстационно производство, в което ще е налице съдържателен съдебен контрол.

Не споделям и твърдяното в искането на президента несъответствие на оспорените норми от ЗМ с чл. 8 от Всеобщата декларация за правата на човека и с чл. 6, § 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.

В мотивите на посоченото Решение № 11 от 1998 г. по к. д. № 10/1998 г. Конституционният съд приема следното *„Трябва да се отбележи, че още в чл. 8 от Всеобщата декларация за правата на човека на ООН на всеки гражданин е призната възможност за ефективно възстановяване на правата му от компетентните национални юрисдикции. Разпоредбата на чл. 14, т. 1 от Международния пакт за гражданските и политическите права (ДВ, бр.43/76 г.) признава основното право на всяко лице при оспорване на правата и задълженията му в граждански процес на справедливо и публично разглеждане на делото от компетентен, независим и безпристрастен съд, установен със закон. Правото на гражданите на справедливо правосъдие като основно право на човешката личност е закрепено и в нормата на чл. 6, т. 1 от Европейската конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (обн. ДВ, бр. 80/92 г.). Съгласно чл. 2 от Конвенция № 111 на Международната организация на труда относно дискриминацията в областта на труда и професиите (Изв., бр. 46 от 1960 г.), страната ни е задължена да поощрява равенството във възможностите и в третирането в областта на труда и професиите, за да се премахне всякаква дискриминация в тази област. (Конвенцията е в сила за България от 22 юли 1961 г.)“.*

По отношение на твърдените нарушения на чл. 6 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, практиката на Европейския съд по правата на човека е изцяло в посока, че наличието на независим съдебен процес предполага достатъчно процесуални гаранции, които да осигурят справедливо производство, в съответствие с чл. 6, § 1 от Конвенцията - напр. делата *Dimitar Yordanov v. Bulgaria* (Application no. 3401/09, 6 september 2018; *Dimitrov et Momin v. Bulgarie* (no 35132/08), 7 juin 2018; *Kamenova v. Bulgaria*, (Application no. 62784/09), 12 July 2018, поради което при прекратяване на служебните правоотношения с визираните държавни служители, същите разполагат с достатъчно гаранции за независим съдебен процес, поради което ефективно е осигурено правото им на защита.

Неоснователни са и твърденията в искането на президента, че прекратяването на правоотношенията с териториалните директори, главните директори и директорите от специализираната администрация в Агенция „Митници“, ще е по политическа целесъобразност. Подобно твърдение представлява само и единствено предположение, което е неаргументирано и не кореспондира с конкретни факти и доказателства. Тълкуването на понятието „по преценка на органа“ в искането на президента е некоректно представено, тъй като обвързва преценката на органа само с политическа целесъобразност при освобождаването на посочените лица от заеманата длъжност. Оспорените разпоредби от ЗМ предвиждат дадено лице на ръководна позиция в администрацията на Агенция „Митници“ да бъде назначавано, респ. освобождавано от длъжност при по-облекчен режим. Предвид спецификата на заеманите длъжности от съществено значение ще бъдат както доказани професионални компетенции и умения, така и определени личностни качества, които следва да притежава лицето, заемащо съответната ръководна длъжност в Агенция „Митници“. В случая твърдяното наличие на политически признак, както и нарушаването на правото на труд, ще бъде третирано като прилагане на дискриминация от страна на органа по назначаването. Съгласно чл. 4 от Закона за защита от дискриминация (ЗЗД) *„Забранена е всяка пряка или непряка дискриминация, основана на пол, раса, народност, етническа принадлежност, човешки геном, гражданство, произход, религия или вяра, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично или обществено положение, увреждане, възраст, сексуална ориентация, семейно положение, имуществено състояние или на всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна“*. Предвид изложеното, подобна хипотеза на противоречие със законодателната уредба в ЗЗД е недопустима и неприложима в конкретния случай, още повече, че в българското законодателство и в съдебната практика съществуват утвърдени ефективни механизми за защита от прояви на подобни дискриминационни практики на нарушаване правата на лицата /практиката на КЗД и съдилищата по реда на ЗЗД/.

2.3. Относно твърдяното противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Не може да бъде споделено и твърдението в искането на президента за противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията. С оспорените разпоредби от ЗМ не се засяга принципът за равенство на гражданите пред закона, доколкото този принцип не изключва правото на законодателно установяване на конкретни изисквания за заемане на определени постове и длъжности. На действащото законодателство са познати множество законови решения, въвеждащи различни условия и изисквания за заемане на публични длъжности, които ограничават по различен начин и в различна степен права на лицата. Равенството на всички

граждани пред закона по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Конституцията означава равенство пред всички нормативни актове (арг. Решение № 14 от 1992 г. по к. д. № 14/1992 г.). В мотивите на Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1/2017 г. Конституционният съд постановява: *„Неминуемо, когато се приема нов или се изменя и допълва действащ закон, е възможно за в бъдеще да се променят обхватът и условията за упражняване на законово регламентирани права и свободи. Възможно е също така, те да отпаднат и вместо тях или заедно с тях, да се уредят нови права и задължения. Законодателят не може да бъде ограничен завинаги да не променя законоустановени права и свободи, защото така не би могъл да адаптира правото към изменящите се обществени отношения.“*

В правомощията на законодателя по чл. 116, ал. 2 от Конституцията е да определи различни условия както за заемането, така и за прекратяването на държавната служба, както и да предвиди изключения, съобразно специфичния ѝ характер. За различните категории държавни служители (напр. по ЗДСл, Закона за отбраната и въоръжените сили, Закона за Министерството на вътрешните работи, Закона за дипломатическата служба, Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“ и др.) са регламентирани също така и различни изисквания за назначаване и освобождаване от длъжност, различни механизми за определяне на трудовото възнаграждение, различни режими за социално осигуряване, различни условия за придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст и пр. В този смисъл, законодателят с направените промени в Закона за митниците е поставил нови изисквания за заемането на държавна служба за една категория висши държавни служители, като е приел различен подход на условията и режимите при заемането, изпълнението и освобождаването на тази държавна служба в съответствие с относимите специфики за нея, поради което считам, че не намира опора и е несъдържателно да се излага твърдение за нарушаване на принципа за равенство в конкретната ситуация, свързана с приетите нови разпоредби на ал. 4 и 5 на чл. 9 от Закона за митниците.

Съгласно чл. 9, ал. 4 от ЗМ 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. Съгласно чл. 9, ал. 5 от ЗМ 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.

Посочените разпоредби уреждат възникването на служебното правоотношение с директорите на териториалните дирекции и на главните директори на главни дирекции и на директорите на дирекции от специализираната администрация в ЦМУ по начин, различен от

възникването на служебните правоотношения с останалите държавни служители от администрацията на Агенция „Митници”, като спрямо тях са създадени облекчени условия за заемане на държавна служба в Агенция „Митници”.

Постъпването на държавна служба в Агенция „Митници” не се предхожда от централизиран етап на конкурс по чл. 10, ал. 1 от ЗДСл, съгласно който постъпването на държавна служба в съответната администрация задължително се предхожда от конкурс, който включва централизиран етап и децентрализиран етап.

При анализа на чл. 10, ал. 11 и ал. 12 от ЗМ следва изводът, че директорите на териториални дирекции, главните директори на главни дирекции и директорите на дирекции от специализираната администрация в Централно митническо управление се назначават от директора на Агенция „Митници” при облекчени условия и без спрямо тях да се прилагат:

- чл. 10, ал. 1 от ЗДСл - постъпването на държавна служба в съответната администрация задължително се предхожда от конкурс, който включва централизиран етап и децентрализиран етап и

- чл. 10, ал. 12 от ЗМ - при назначаване и повишаване в длъжност в Агенция „Митници” лицата трябва да имат положителен резултат от изследване за професионална и психологическа пригодност.

При възникване на служебното правоотношение на посочените висши служители на Агенция „Митници” те са поставени в по-благоприятни условия от редовите държавни служители на агенцията, доколкото изпълняват специфични функции, поради което е определен и специален ред при назначаването им. В тази връзка и предвид принципа на съпоставимост е законосъобразно спрямо тези държавни служители да има и специален ред при прекратяване на тяхното служебно правоотношение, който е различен от реда, предвиден в ЗДСл. Облекченият ред при възникване на служебното правоотношение на тези служители предполага и облекчен ред при прекратяване на тяхното служебно правоотношение.

Следва да бъде уточнен и фактът, че лицата, спрямо които е предприета процедура по назначаване на длъжностите, посочени в чл. 9, ал. 4 и чл. 9, ал. 5, изр. първо от ЗМ, имат информация за облекчената процедура по назначаването им и съответстващата ѝ облекчена процедура по прекратяване на тяхното правоотношение. В тази връзка, спазен е принципът на оправданите правни очаквания. Легитимната цел на законодателя, приел разписаните разпоредби в ЗМ, съдържащи облекчена процедура за назначаване и прекратяване на правоотношенията, е гъвкавост и възможност за избор на ръководни служители с богат професионален опит и управленски качества, които във възможно най-пълна степен да

подпомагат директора на Агенция „Митници“ при изпълнение на възлови и ключови функции и правомощия в администрацията. Паралелно с това, органът има интерес от най-ефективно управление на дейността. При упражняване на предоставените му правомощия за управление на администрацията, ръководителят на съответната организационна структура има право да извърши промени и реорганизации за оптимизиране на дейността при упражняване на тези правомощия в условията на оперативна самостоятелност.

Подобна уредба със специални разпоредби да се регламентира възникването и прекратяването на служебните правоотношения с лица, заемащи ръководни държавни длъжности, не е прецедент в законодателството ни. Норми, определящи специален ред за назначаване и освобождаване от длъжност, са разписани в Закона за дипломатическата служба – в чл. 11, ал. 1 *„Генералните директори се назначават от министъра на външните работи чрез подбор, основан на професионални и управленски качества.“* и в ал. 5 *„Генералните директори се освобождават по преценка на министъра на външните работи.“*

2.4. Относно твърдяното противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

В контекста на казаното по-горе не могат да бъдат споделени и изложените доводи за несъответствие на оспорените разпоредби от ЗМ с принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията. В случая няма неправомерно засягане на субективни права, с което да се създава правна несигурност, няма и осъществен произвол от страна на законодателя. В този смисъл твърдяното противоречие на оспорените разпоредби с чл. 4, ал. 1 от Конституцията не е налице. В практиката си Конституционният съд приема, че правната сигурност не означава абсолютно недопускане на промяна в действащата законодателна рамка на дадена сфера на обществени отношения, доколкото всеки законодател разполага с определена дискреционна власт. Съдържанието на принципа за правна сигурност, извлечан от разпоредбата на чл. 4 от Конституцията, не би могло да бъде интерпретирано като невъзможност да бъдат променени обемът на установените в закона права и условията за тяхното придобиване и упражняване (арг. Решение № 5 от 2017 г. по к. д. № 12/2016 г.). В този смисъл е и практиката на Конституционния съд: *„Правната сигурност не може да бъде разбрана в смисъл, че съдържанието на установените в закона права и условията за тяхното придобиване и упражняване, ще си останат непроменени. Принципът на правната сигурност, обаче не следва да се идентифицира с абсолютно недопускане на промяна в действащата законодателна рамка на дадена сфера на обществени отношения.“* (Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1/2017 г.).

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложените съображения, моля на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 от Конституцията на Република България да постановите решение, с което да отхвърлите като неоснователно и необосновано искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на § 39, т. 6 от Закона за изменение и допълнение на Закона за корпоративното подоходно облагане (обн., ДВ, бр. 98 от 2018 г.) относно измененията в чл. 22 от Закона за местните данъци и такси, и на § 50, т. 3, б. „а“ относно вторите изречения на създадените нови ал. 4 и 5 на чл. 9 от Закона за митниците.

МИНИСТЪР:

/ВЛАДИСЛАВ КЪРЪНОВ/