



## ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

### ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

#### И С К А Н Е

от омбудсмана на Република България на основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията за установяване на противоконституционност на чл. 4, т. 8 и чл. 60, ал. 5 и ал. 6 от Закона за акцизите и данъчните складове

#### УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България се обръщам към Вас с искане да обявите за противоконституционни чл. 4, т. 8 и чл. 60, ал. 5 и ал. 6 от Закона за акцизите и данъчните складове (Обн., ДВ., бр. 91 от 15 ноември 2005 г., изм., ДВ, бр. 105 от 29 декември 2005 г., изм., ДВ, бр. 30 от 11 април 2006г., изм., ДВ., бр. 34 от 25 април 2006 г., изм., ДВ, бр. 63 от 4 август 2006 г., изм., ДВ, бр. 81 от 6 октомври 2006 г., изм., ДВ, бр. 105 от 22 декември 2006 г., изм., ДВ, бр. 108 от 29 декември 2006 г., изм., ДВ, бр. 31 от 13 април 2007 г., изм., ДВ, бр. 108 от 19 декември 2007 г., изм., ДВ, бр. 109 от 20 декември 2007 г., изм., ДВ, бр. 36 от 4 април 2008 г., изм., ДВ, бр. 106 от 12 декември 2008 г., изм., ДВ, бр. 6 от 23 януари 2009 г., изм., ДВ, бр. 24 от 31 март 2009 г., изм., ДВ, бр. 44 от 12 юни 2009 г., изм., ДВ, бр. 95 от 1 декември 2009 г., изм., ДВ, бр. 55 от 20 юли 2010 г., изм., ДВ, бр. 94 от 30 ноември 2010 г., изм., ДВ, бр. 19 от 8 март 2011 г., изм., ДВ, бр. 35 от 3 май 2011 г., изм., ДВ, бр. 82 от 21 октомври 2011 г., изм., ДВ, бр. 99 от 16 декември 2011 г., доп., ДВ, бр. 29 от 10 април 2012 г., изм. и доп., ДВ, бр. 54 от 17 юли 2012 г., изм. и доп., ДВ, бр. 94 от 30 ноември 2012 г., изм., ДВ, бр. 15 от 15 февруари 2013 г., изм. и доп., ДВ, бр. 101 от 22 ноември 2013 г., изм. и доп., ДВ, бр. 109 от 20 декември 2013 г., доп., ДВ, бр. 1 от 3 януари 2014 г., изм. и доп., ДВ, бр. 105 от 19 декември 2014 г., изм. и доп., ДВ, бр. 30 от 24 април 2015 г., изм. и доп., ДВ, бр. 92 от 27 ноември 2015 г., изм., ДВ, бр. 95 от 8 декември 2015г.) поради

противоречие с чл. 4, ал. 1 и ал. 2, чл. 6, ал. 2, чл. 16, чл. 19, ал. 1, ал. 2 и ал. 3 и чл. 48, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Атакуваните разпоредби на Закона за акцизите и данъчните складове (ЗАДС) се отнасят до дейността, осъществявана от специализираните малки обекти за дестилиране. Съгласно чл. 4, т. 8 от ЗАДС това са обекти, които отговарят едновременно на следните условия: да са правно и икономически независими от който и да е друг обект за дестилиране и не осъществяват дейността си по предоставен лиценз, както и да са с обща вместимост на съдовете до 500 литра включително, в които се произвежда етилов алкохол (ракия) от грозде и плодове – собствено производство на физически лица, за тяхно лично и семейно потребление до 30 литра етилов алкохол (ракия) годишно на семейство. А съгласно чл. 60, ал. 5 и ал. 6 производство на алкохолни напитки с код по КН 2208 (ракия) в регистрирани специализирани малки обекти за дестилиране може да се извършва единствено през периода от 1 юли до 31 декември като извън този период се разрешава производството на алкохолни напитки с код по КН 2208 (ракии) в регистрирани специализирани малки обекти за дестилиране след писмено уведомление до началника на компетентното митническо учреждение, подадено в 14-дневен срок преди извършване на дейността. Намирам, че тази уредба противоречи на Конституцията на Република България (КРБ).

Искането ми е на основание на чл.150, ал.3 от Конституцията. Според тази разпоредба омбудсманът на Република България може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите. В обхвата ѝ попадат и онези случаи, в които законодателят изисква гражданите, за да упражняват определени права, да се регистрират по Търговския закон. Поначало допустимостта на искане, от страна специално на омбудсмана, за установяване на противоконституционност на закон, който нарушава правата на гражданите, които те притежават в качеството им на физическо лице - търговец или едноличен търговец, не би следвало да бъде поставяна под съмнение. Още повече Конституционният съд се е произнасял по аналогичен случай и е разглеждал по същество искане на омбудсмана за установяване на противоконституционност на закон, което има за предмет правата на лица, които е необходимо да бъдат регистрирани по Търговския закон, вкл. като еднолични търговци (Решение по к.д. № 5 от 2008 г. по к.д. № 2 от 2008 г.). Освен това с атакуваните разпоредби се нарушават и правата на потребителите, чиято защита е в компетентността на омбудсмана.

Законът за акцизите и данъчните складове е приет през 2005 г., като първоначалното определение за специализиран малък обект за дестилиране е обект за дестилиране, в който се произвежда етилов алкохол (ракия) в размер до 10 хектолитра чист алкохол годишно от грозде и плодове – собствено производство на физически лица, за тяхно лично и семейно потребление до 30 литра етилов алкохол (ракия) годишно на семейство. Този текст е изменян неколкократно, като се

въвежда ограничение на общата вместимост на съдовете до 1000 л. включително, а с последните изменения общата вместимост е намалена на 500 л. включително.

Съгласно чл. 4, ал. 2 от КРБ Република България гарантира живота, достойнството и правата на личността и създава условия за свободното развитие на човека и на гражданското общество. Държавата е длъжна да гарантира достойнството и правата на личността и атакуваните разпоредби в ЗАДС, с които са поставени ограничения пред една традиционна за българите дейност, е в противоречие с тези конституционни гаранции. Този подход на последователно ограничаване е непропорционален и в прекомерна степен засяга правата на ползвателите на услугата, осигурявана от специализираните малки обекти за дестилиране. Непредвидимостта на законодателната уредба засяга и правата на лицата, стопанисващи специализираните малки обекти за дестилиране, тъй като не само обезсмисля вече направените от тях инвестиции в съдове с определен обем, а и води до допълнителни разходи, а съгласно чл. 19, ал. 3 от КРБ инвестициите и стопанската дейност на българските граждани се закрилят от закона. Също така, едно от проявленията на правовата държава по смисъла на чл. 4, ал. 1 от КРБ е предвидимостта на правната уредба, която позволява на лицата да разчитат на нейната стабилност и да планират спокойно действията си. Конституционният съд на Република България неколкостранно се е произнасял, че нарушаването на принципа на правовата държава включва именно изискването за правна сигурност и предвидимост (Решение №8 от 4. 07. 2012 г. по конституционно дело № 16 от 2011г., Решение № 1 от 27.01.2005 г. по конституционно дело № 8 от 2004 г.). Освен това, законът дава шестмесечен срок за привеждане в съответствие на новото изискване относно вместимостта на съдовете (§76, ал.3 ЗИДЗАДС). Въвеждането на ограничения или на допълнителни изисквания в сравнение със съществуващата нормативна уредба, което се предприема с оглед постигането на определена фискална цел, следва да бъде добре обмислено и съобразено с обстоятелството, че промяната обикновено има и съответна цена. Ето защо сроковете, в които адресатите на промяната трябва да се подготвят, вкл. като ангажират необходимия им финансов ресурс и да се съобразят с нея, следва да бъдат достатъчни и съразмерни с тежестта, която им се възлага. В случая ограничението, което ЗАДС въвежда относно вместимостта на съдовете за производство на етилов алкохол, взема под внимание не толкова обстоятелството, че се установява допълнителна финансова тежест, а момента, от който „свободно“ може да се произвежда етилов алкохол. В този смисъл срокът, който законът дава за привеждане в съответствие с неговите нови ограничителни изисквания по отношение вместимостта на съдовете за производство на етилов алкохол, е твърде кратък и въобще не отчита факта, че пренастройването на производството ангажира сериозен финансов ресурс от страна на определена категория производители на етилов алкохол.

С § 49 ЗИДЗАДС е създадена и нова ал. 6 на чл. 60 ЗАДС, с която е въведен нов допълнителен административен режим за осъществяване на стопанска дейност. Той изрично разрешава извън периода по ал. 5 производството на определени

алкохолни напитки в специализирани малки обекти за дестилиране, след подаване на писмено уведомление до началника на съответно митническо учреждение в 14-дневен срок преди извършване на дейността. Така въведеното допълнително изискване по отношение на точно определена група производители има за цел, както показват мястото и начина на нормативната регламентация, осигуряване единствено плащането на акциз, който обаче и без това е дължим на общо основание във всички случаи на производство на алкохолни напитки чрез дестилация. В резултат към съществуващо административно регулиране и по-специално изискване за регистрация, се прибавя нов различен по вида си административен режим, който преследва обаче същата цел както първия. По този начин законодателят установява несъразмерна административна тежест за точно определена група производители, нещо което също е несъвместимо с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията).

Член 4, т. 8 и чл. 60, ал. 5 и 6 ЗАДС с императивните ограничения, които въвеждат в ущърб на гражданите – производители в специализираните малки обекти- микропредприятия нарушават равенството на гражданите пред закона и защитата на труда на заетия в тях малоброен персонал от работници, които участват в осъществяването на дейността им. Неблагоприятните за тях разрешения и ограниченията, които се въвеждат в обема на съдовете за дестилация, и на забраната, по силата на която спират дейността си от 1 януари до 30 юни през всяка календарна година, се основава на тяхното по-скромно материално състояние. Тези лица, поради скромното си имуществено състояние, могат да регистрират само специализирани и малки обекти за дестилиране. Но това не е основание да бъдат дискриминирани, както предвиждат оспорваните законови разпоредби. Това прави тези разпоредби противоречащи на чл. 6, ал. 2 Конст.

Атакваните разпоредби противоречат на чл. 19, ал. 1 от КРБ, прогласяващ свободната стопанска инициатива. На този принцип се основава икономиката на Република България. Той е основополагащ в условията на пазарна икономика и частна собственост с нейното производително използване чрез специализираните малки обекти за дестилиране. Конституционният съд е имал повод да отстоява идеята, че конституционният принцип за свободната стопанска инициатива не е абсолютен и не изключва принципа на държавното регулиране и на държавния контрол на стопанската дейност (Решение № 6 от 25.02.1997 г. по к.д. № 32 от 1996 г.- обн.ДВ, бр.21 от 11 март 1997 г., и др.) Това е отговор на въпроса „какво не е свободната стопанска инициатива.“ Спорът, който възниква с настоящето искане е „какво е свободната стопанска инициатива, какво е нейното позитивно конституционноправно съдържание.“

„Свободната стопанска инициатива“ е израз на свободата, като общочовешка ценност, която Конституцията прокламира в абзац 2 на своя Преамбюл и поставя начело на другите общочовешки ценности, в чиято вярност се врича. Но свободата не се свежда само до политическата свобода (свободни и демократични избори за представителни органи, референдуми, политически плурализъм и др.), нито пък само свобода на съвестта, словото и печата и други

подобни, като свобода на човешкия дух и т.н. Тя е и икономическа свобода, чийто конституционен аналог е свободната стопанска инициатива. Нейното осъществяване се състои в развиване и прилагане на инициативността и предприемчивостта на гражданите, на техния дух, новаторство, изобретателност, способности, съобразителност, професионални знания, дарования и умения. Върху нея се основава и дейността на гражданите производители в специализираните малки обекти за дестилиране. Нейното осъществяване осигурява не само поминък за тях и заетия в обектите малоброен персонал при условията на трудово занятие, професионални умения и съобразителност, но и съхранява българските традиции и осигурява предаването им от бащи на деца, на идните поколения. Предвид изложеното считам, че с извършените изменения и наложените ограничения на дейността на специализираните обекти се нарушава принципът на свободната стопанска инициатива по смисъла на чл. 19, ал. 1 от КРБ. Негова иманентна част съставлява императивът, законът да създава и гарантира на всички физически и юридически лица еднакви правни условия за упражняване на стопанска дейност като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя (чл. 19, ал. 2 от Конституцията). Всъщност, установяването на еднакви правни условия е онази задължителна предпоставка, без което нито може да съществува, нито да се развива свободна стопанска дейност.

При положение, че ЗАДС предвижда производството на алкохолни напитки, включително чрез дестилация, да се извършва в специализирани малки обекти за дестилация, чиито собственици или наематели са лица, които трябва да се регистрират по Търговския закон, по Закона за кооперациите или по Споразумението за Европейското икономическо пространство, както и от юридически лица, създадени въз основа на нормативен акт (чл. 57, ал. 1 от ЗАДС), според закона следователно то представлява вид стопанска дейност. Оттук се налагат два извода. Първо, както и при всяка друга стопанска дейност, така и при производството на алкохолни напитки, включително чрез дестилация, основна движеща сила следва да бъде правото на свободна стопанска инициатива. Второ, въвеждането от страна на законодателя на каквато и да е правна регулация в сектора на производството на алкохолни напитки ще трябва да бъде съобразявано с чл. 19, ал. 2 от Конституцията. В този смисъл въвеждането на изискване производството на алкохолни напитки в малки обекти за дестилиране да се извършва единствено в периода от 1 юли до 31 декември (§ 49 ЗИДЗАДС, с който се променя чл. 60, ал. 5 ЗАДС), влиза в противоречие с изискването на чл. 19, ал. 2 от Конституцията всички производители да осъществяват дейността при еднакви правни условия. С него се въвежда забрана само за определена група производители на алкохолни напитки да упражняват този вид стопанска дейност през определен период от годината, която обаче не се отнася до останалите производители на алкохолни напитки. Очевидно по този начин законодателят отстъпва от принципа, заложен в разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, според който законът трябва да създава за всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност. Колкото до тезата, че подобно

производство има поначало сезонен характер и следователно няма характер на ограничение, тя влиза в противоречие с възможността, която законът не изключва, други производители да осъществяват същата дейност целогодишно.

Нещо повече, промяната, която § 49 ЗИДЗДС установява в чл. 60, ал. 5 ЗДС допуска и следващо разминаване с чл. 19, ал. 2 от Конституция. Според него законодателната уредба, която има за предмет стопанската дейност, трябва да предотвратява нелоялната конкуренция и установяването на монопол на пазара. Въвеждането на забрана по отношение производството на алкохолни напитки от специализирани малки обекти за дестилация, постига точно обратния ефект и ограничава конкуренцията. Това е така, защото тя поставя в привилегирована позиция определени производители на алкохолни напитки. В крайна сметка производството на алкохолни напитки чрез дестилация в малки специализирани обекти е широко разпространена практика, тя е част от народопсихологията. По такъв начин, доколкото като обем и качество тя заема подобаващо място, както впрочем сочат и разискванията в Народното събрание, забраната за производство през определен период от време за определена група производители, ще облагодетелства икономически друга група в рамките на общата консумация на ракия.

Въпреки различията в механичното оборудване и модерните технологии между специализираните големи и модерни обекти за дестилация и специализираните малки обекти, които визират чл. 4, т. 8 и чл. 60, ал. 5 и 6 ЗДС същността на тяхната дейност - преработка на едни и същи плодове (круши, ябълки, сливи, джанки, череши и др.) и грозде, (което е също така плод, но се споменава отделно, поради неговите изключителни хранителни качества и широка употреба в случая), е една и съща: от плодовата суровина да се произведе етилов алкохол - ракия, като традиционно национално алкохолно питие. Това прави дейността на големите и малките обекти еднаква и във всеки случай еднотипна. А за еднакви дейности се прилагат еднакви правни условия за осъществяването им – гласи чл.19, ал. 2 КРБ. В този смисъл е и Решение № 5 от 26.09.2002 г. на Конституционния съд по к.д. № 5 от 2002 г., обн. ДВ, бр.95 от 2002 г., Решение № 5 от 10.07.2008 г. на Конституционния съд по к.д. № 2 от 2 от 2008 г., обн. ДВ, бр. 68 от 22.07. 2008 г.). Като се отклоняват от тази конституционна повеля, посочените оспорвани законови разпоредби на ЗДС нарушават освен чл. 19, ал. 2 КРБ и утвърдената практика на конституционната юрисдикция.

Същевременно оспорените разпоредби нарушават нормата на чл. 19, ал. 2 от КРБ в частта ѝ, създаваща задължение на държавата да защитава потребителя. Ограниченията на потребителите са в няколко насоки. От една страна, те не могат да избират свободно кога да използват съдовете за дестилация, доколкото с измененията се налагат ограничения за производството на алкохолни напитки в такива обекти в периода от 1 януари до 30 юни. От друга страна, поради големия брой потребители и същевременно намаления обем на съдовете за дестилация съществува риск графикът за използването им да се запълни за определения в

закона период, без всички желаещи да са имали възможност да се възползват от услугата.

Оспорваните законови разпоредби, като намаляват рязко общата вместимост на съдовете от 1000 на 500 литра и въвеждат ежегодна забрана, с която за 6 месеца през годината спират дейността на специализираните малки обекти за производство на ракия, ограничават драстично стопанската дейност на гражданите-производители. По този начин държавата създава нестабилност в дейността им. В специализираните малки обекти за дестилиране осъществяват трудова дейност лица, подпомагащи производството, често от малки населени места с висока степен на безработица. Измененията налагат освобождаване на малкия по брой персонал, зает в осъществяване на тяхната дейност, обричат ги на безработица, а производителите- на застои и пасивност в очакване на следващото полугодие. Това противоречи на чл. 16 и чл. 48, ал.1, изр. 2 от КРБ, съгласно които трудът се гарантира и защитава от закона и държавата се грижи за създаване на условия за осъществяване на правото на труд.

И накрая, като се има предвид, от една страна, изложеното по-горе за противоречието на чл. 4, т. 8 и чл. 60, ал. 5 и 6 ЗАДС на редица разпоредби на Конституцията относно правата и свободите на гражданите, и, от друга страна, все пак като се отчита необходимостта от диференцирана уредба при прилагането на свободната стопанска инициатива според мащабите на дейността на специализираните големи и малки обекти за дестилиране, оспорваните строги и драстични законови разпоредби са непропорционално тежки. А това ги прави несправедливи и нарушаващи принципа на справедливостта, прогласен в Преамбюла на Конституцията.

### **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Предвид изложените аргументи моля да образувате конституционно дело и да установите противоконституционност на чл. 4, т. 8 и чл. 60, ал. 5 и ал. 6 от Закона за акцизите и данъчните складове поради противоречие с чл. 4, ал. 1 и ал. 2, чл. 6, ал. 2, чл. 16, чл. 19, ал. 1, ал. 2 и ал. 3 и чл. 48, ал. 1 от Конституцията на Република България.

С уважение,



**МАЯ МАНОЛОВА-  
ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА  
БЪЛГАРИЯ**

