



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № 11-03-46

София, 05.06.2003 г.

42
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дело № 15/К.Д.12/2003
Дата: 06.08.2003

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

К
не в-и в. изпел
мо рлоато и
де
06.08.2003

СТАНОВИЩЕ

НА МИНИСТЪРА НА ФИНАНСИТЕ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 12/2003 г.

ОТНОСНО: Искане на петчленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на текстовете на чл. 1, ал. 1 от Закона за държавните такси, обн. ДВ, бр. 104/1951 г., изм. ДВ, бр. 55/91 г., бр. 100/1996 г. в частта му, с която на Министерския съвет е делегирано правомощие да одобрява тарифи, с които да определя размера на държавните такси, и чл. 8, ал. 2 от Закона за кадастъра и имотния регистър, обн. ДВ, бр. 34/2000 г. в сила от 01.01.2001 г., изм. ДВ, бр. 45 от 30.04.2002 г., изм. ДВ, бр. 99/2002 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с Определение от 20.05.2003 г. на Конституционния съд на Република България, с което е допуснато за разглеждане по същество искането на петчленен състав на Върховния административен съд (ВАС) за установяване на противоконституционност на текстовете на чл. 1, ал. 1 от Закона за държавните такси (обн. ДВ, бр. 104/1951 г., изм. ДВ, бр. 55/91 г., бр. 100/1996 г.) в частта му, с която на Министерския съвет е делегирано правомощие да одобрява тарифи, с които да определя размера на държавните такси, и чл. 8, ал. 2 от Закона за кадастъра и имотния регистър (обн. ДВ, бр. 34/2000 г. в сила от

01.01.2001г., изм. ДВ, бр. 45 от 30.04.2002 г., изм. ДВ, бр. 99/2002 г.), като конституирана по делото страна, изразявам следното становище:

I. По чл. 1, ал. 1 от Закона за държавните такси (ЗДТ)

В искането си до Конституционния съд на Република България (КС) Върховният административен съд е изразил становище за противоконституционност на текста на чл. 1, ал. 1 от ЗДТ в частта му, с която е делегирано правомощие на Министерския съвет (МС) да одобрява тарифи, с които да определя размера на държавните такси. Твърди се, че посочената разпоредба е в противоречие с чл. 60, ал. 1 от Конституцията, във връзка с установената в чл. 2, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА) забрана да се прехвърля компетентността по издаването на нормативни актове. Според петчленния състав на ВАС конституционното изискване за установяване на държавните такси в закон, включва в себе си и изискването определянето на техния размер също да бъде предмет на законова регламентация.

Считам, че разпоредбата на чл. 1, ал. 1 от ЗДТ в атакуваната ѝ част не е в противоречие с чл. 60, ал. 1 от Конституцията, като съображенията ми за това са следните:

На първо място изложеното от съда разбиране за противоречието на чл. 1, ал. 1 от ЗДТ с чл. 60, ал. 1 от Конституцията във връзка с чл. 2, ал. 2 от ЗНА, е неоснователно, тъй като забраната за делегация касае само издаването на нормативни актове. Считам, че приетите с постановления на Министерския съвет (ПМС) тарифи, в които се определят конкретните размери на дължимата държавна такса сами по себе си не представляват нормативен акт, регулиращ определени обществени отношения. Тарифата, съгласно разпоредбата на чл. 31, ал. 1 от Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове, е приложение, прието с обективизирано под формата на подзаконов нормативен акт волеизявление - ПМС, с което се одобрява определеният в тарифата размер на събираните от държавата такси в определените от закона случаи. В Закона за нормативните актове липсва легална дефиниция на понятието "тарифа", поради което неоснователно се твърди от ВАС, че тарифите са подзаконови нормативни актове. От друга страна, за правомощията на МС трябва да се изхожда и от съдържанието на чл. 114 от Конституцията - в изпълнение на законите да приема постановления, разпореждания и решения. Липсва и конституционна норма регламентираща акта, с който следва да бъдат одобрени тарифите.

Неоснователно е и твърдението за противоречие на оспорената разпоредба с чл. 60, ал. 1 от Конституцията, съгласно която гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество.

За да се разкрие вложеният от конституционния законодател принцип в посочената разпоредба е необходимо да се тълкува и разкрие съдържанието на понятието “*установени*”, употребено в чл. 60, ал. 1 от Конституцията и на понятието “*определени*”, използвано в текста на чл. 1, ал. 1 от ЗДТ.

Съгласно даденото в Българския тълковен речник значение, понятието “установен” означава: *въведен, посочен*. Изхождайки от това значение на думата лесно може да се разкрие вложеният в конституционната разпоредба смисъл, а именно да се установи базисния общественно-политически принцип за законоустановеност на дънъчните задължения и таксите, посредством закрепването в закона на основанията и критериите, които въвеждат и определят държавните такси, т.е. да задължи законодателния орган да посочи и регламентира в закон изчерпателно случаите, в които се събира държавна такса. В исторически план това е фундаменталната идея за законоустановеност на подоходните данъци.

Целта на заложения конституционен принцип е ясна, посредством законови разпоредби да се *въведат* и уредят основанията, при които държавата има право да събира държавни такси, което от своя страна да гарантира тяхната относителна стабилност, постоянност и непроменливост, тъй като именно законът представлява този нормативен акт, който съгласно чл. 3, ал. 1 от ЗНА се приема, за да уреди пълно всички основни обществени отношения, които се поддават на трайна уредба. Безспорно в конкретния случай е, че чрез въвеждането на тези норми в закона се определят трайно, непроменливо и независимо от изпълнителната власт бъдещите правоотношения, които биха възникнали между държавата от една страна и гражданите и юридически лица от друга. Събираните от държавните органи такси представляват стойността на извършваните от тях административни услуги, действия и други, поискани от граждани или юридически лица. Цената на услугата не е предмет и не може да бъде предмет на трайна регламентация, какъвто извод се прави от ВАС, изхождайки от чл. 2, ал. 2 от ЗНА, тъй като цената на услугата е една променлива величина, в която отражение намира икономическото развитие на обществото, финансовата стабилност, стойността на вложения труд, социалната функция на държавата и много други фактори. Такива могат да бъдат единствено обществените отношения, при които страни са гражданите или юридическите лица и съответния държавен орган, чието съдействие се иска. Така формулиран и изведен конституционният принцип за законоустановеност на таксите е проведен изцяло и конституционносъобразно в нормата на чл. 1, ал. 1 от ЗДТ, където на МС е делегирано единствено правомощието да одобри определени с тарифата размери на държавните такси. В Българския тълковен речник думата “*определен*” се дава със значение,

47

което означава *“точно установен, ясен, безспорен”*. В този смисъл да се определи размера на одобрените в тарифата такси означава да се посочи точният размер на събираната от държавата такса, в случаите, когато между нея и гражданин или юридическо лице е възникнало установеното в закона правоотношение, по повод на което се иска предоставянето на услуга, извършване на някаква дейност или др.

В искането си ВАС приема, че принципът за законоустановеност на данъчните задължения е тъждествен с този на таксите, като по този начин е приравнил по характер, правен режим и функция данъците и таксите, без да изследва по отделно техните различия.

Макар и да съществуват редица общи черти между данъците и държавните такси между тях има съществени различия.

За да се разкрие разликата между тях следва да се посочат някои от основните им общи белези. На първо място общото между тях е, че същите представляват парично задължение към държавата, формиращо приходната част на бюджета. Съгласно чл. 87, ал. 2 от Конституцията, Министерският съвет изготвя и внася в Народното събрание законопроектът за държавния бюджет, като същевременно ръководи изпълнението му. Знае се, че приходната част на бюджета се формира посредством набирането на данъчните и неданъчните приходи от физически и юридически лица, по ред определен със закон - чл. 2 Закона за устройството на държавния бюджет. Това са парични средства, които се мобилизират и съсредоточават в държавния бюджет посредством механизма на финансовите правоотношения в процесите на разпределение и преразпределение на обществения продукт и на националния доход, които се подразделят на основни и производни от една страна, а от друга страна приходите по бюджета са задължителни и незадължителни. Задължителните приходи по бюджета от своя страна се подразделят на данъчни (налогови) и неданъчни (неналогови).

От правна гледна точка данъкът е законосъобразно, задължително, безвъзмездно и принудително плащане на физическите и юридическите лица в полза на фиска. Необходимостта от редовни и трайни постъпления в държавния бюджет определя техния задължителен характер, съобразявайки се обективната необходимост от съществуването на централизиран паричен фонд и осигуряването на икономически обосновани, стабилни във времето приходоизточници и разходването им за покриване на бюджетните разходи.

Данъкът е изключително сложна финансово-икономическа категория, установена от държавата в тежест на гражданите и стопанските субекти, с която се възлага задължение за заплащане на парични суми в приход на държавния бюджет, установени и определени по размер в закон, в полза на държавата.

Поотделно всяко едно данъчно задължение представлява безвъзмездно плащане, срещу което не се получава насрещен еквивалент. При тяхното плащане за държавата не възниква задължение за тяхното възстановяване, т.е. данъците са невъзвращаеми. Облагането с данъци е единствено прерогатив на законодателната власт и се осъществява само въз основа на закон.

Чрез въвеждането на данъци държавата, в упражняване на властническото си върховенство установява едностранно и по първичен начин чрез система от финансовоправни норми финансовите задължения на гражданите и юридическите лица.

В най-общ смисъл данъчните плащания формират съществена част от държавното съкровище, което по своята същност е основен институт, в който се централизират функциите на държавата, като осигуряват възможност тя да извърши своите разходи, предвидени в бюджета.

От изложеното се налага извода, че данъкът е парично, невъзвръщаемо и безвъзмездно плащане, установено едностранно и по общ ред от държавата в тежест на гражданите и юридическите лица, със задължителен характер.

Освен това данъците са редовни бюджетни приходи, като чрез системата на данъчните правоотношения се осигуряват редовни постъпления в държавния бюджет. Това финансово предназначение на данъците съставлява тяхната основна характеристика, която ги отличава от държавните и местните такси.

Освен данъците, всяка приходна система включва вноски и плащания от страна на гражданите и юридическите лица, които в определена степен се различават от данъците. Различията се обуславят както от характера и мотивите на облагането, така и от размерите и начините за определяне на вноските. В голяма част от случаите това са плащания, свързани с дейността на държавните учреждения по регистрирането, отчитането и контролиране движението на част от имуществата и доходите – движение, което не влиза в обсега на традиционните данъци. Основно място сред тях заемат държавните такси, които също са част от приходите, но като вземане на държавата не може да се отъждествяват по характеристика и режим с данъците, тъй като двете имат различна правна природа и функция.

Използването на таксите е непосредствено свързано с административните дейности на държавата, които се осъществяват изцяло от държавни органи и ведомства. Заплащането на държавни такси е резултат от взаимоотношенията между физическите и юридическите лица, и държавните институции. В основата на заплащането на държавните такси са залегнали

различни мотиви. Различията между данъците и таксите идват от характера на движението на парите, предизвикано от тяхното плащане.

За разлика от данъците, таксите обикновено имат възмезден характер, породен от предизвикано действие в полза на нейния платец. Във всички случаи обаче, следва да се има предвид, че заплащането на таксите се предхожда от съществуващо взаимоотношение между съответния орган и гражданина или юридическото лице, при което:

1. действието на държавните органи е предизвикано по волята и желанието на конкретно лице, с което е направено искане за определена услуга от административен характер, поради което и съответно плащането на таксата по този повод има доброволен характер;

2. основанието за плащане на държавна такса е намерението на дадено лице да се възползва от определена услуга, действия или права, което представлява своеобразен еквивалент на платената такса;

3. целесъобразността на събирането на средства за издръжка на ведомствата и институциите, осъществяващи и предоставящи административни и други услуги е негов елемент;

4. държавните услуги да се ползват само тогава, когато е необходимо - лицата, които по-често прибегват до услугите на държавните органи, следва да участват с повече средства в тяхната издръжка;

5. се осигурява набирането на определен паричен ресурс за финансовата система на държавата;

6. при заплащането на държавна такса по принцип не се взема предвид финансовото състояние на платеща, нещо което има съществено значение за социалната значимост на данъците.

Следва да се посочи, че независимо от изброените по-горе елементи на взаимоотношението между гражданина, респ. юридическото лице и държавата, таксите не са гражданскоправни плащания за насрещна престация, въпреки че е налице еквивалентност. Разграничението от гражданскоправното плащане се основава на обстоятелството, че съотношението между таксата и насрещната престация или услуга не е равнозначно на еквивалентност в икономическия смисъл на думата, тъй като установяването и събирането на държавните такси не почива на закона за стойността.

От друга страна, лицата като платци на такси, установени от правните норми на финансовото право, са поставени при условията на един специален властнически режим на ползватели на услугите или дейностите на държавен орган или ведомство. При заплащането

на държавни такси елементът еквивалентност е до голяма степен относителен, след като в много случаи финансовото законодателство е предвидило облекчения или цялостно освобождаване от тяхното заплащане за извършени дейности и услуги.

При това положение, въпросът за определяне на данъците и таксите съобразно имуществото и доходите на гражданите, така както е в разпоредбата на чл. 60, ал. 1 от Конституцията, не може да бъде разглеждан еднозначно и единствено на плоскостта на социалната защита на гражданите. Безспорно е, че имуществото и доходите на гражданите са основен критерий при определянето на таксите, което от своя страна задължава и съответните държавни и местни органи да обвързват разходите по предоставянето на услугата в границите на тяхната реална стойност. Цената на всяка услуга, независимо дали се предоставя от органите на държавно управление или други частно правни субекти, се формира винаги върху един основен финансов принцип, а именно, че цената на услугата трябва да покрива изцяло разходите по нейното предоставяне.

В този смисъл не би могло да се подкрепи тезата, че всички държавни такси следва да са установени по основание и размер в отделен закон. Това не се отнася до държавни такси, които действително са установени по своето основание, но представляват стойността на извършвани от държавните органи административни услуги и действия. Въз основа на това могат да се определят няколко категории държавни такси, които нямат характера на данъчно задължение:

1. такси за предоставени административни услуги;
2. такси по договори за предоставяне на концесия за ползването на изключителна държавна собственост;
3. такси за извършване на определени действия и предоставяне на услуги, които не са административна дейност.

С оглед на това се налага извода, че при наличието на непосредствена връзка между стойността на предоставяната услуга и лицето-получател, то това представлява цената на услугата и поради това тя няма характера на данъчно задължение.

Следва да се отбележи, че държавните такси са непосредствено свързани с дейности на държавни органи и ведомства, които се финансират по държавния бюджет и поради това приходите от тях постъпват в този бюджет.

Компетентността за установяването на данъците и съответно определянето на техния размер е уредена в чл. 84, т. 3 от Конституцията. Съгласно тази конституционна разпоредба установяването на данъците и определянето на техния размер е правомощие на Народното събрание. В мотивите на Решение № 3 на Конституционния съд от 1996 г., постановено по

конституционно дело № 2 от същата година е посочено, че това е изключително правомощие на Народното събрание, което не може да се делегира на изпълнителната власт. По аргумент за противното на Народното събрание не са предоставени конституционни правомощия и компетентност да определя размерите на установените със закон държавни такси. Още повече, че Конституцията не въвежда изрична забрана за законодателния орган да делегира свои правомощия за определяне размерите на държавните такси, така както е при определянето размерите на данъчните задължения, което е от изключителна компетентност на Народното събрание.

Сравнителният анализ на разпоредбата на чл. 60, ал. 1 от Конституцията, с която се регламентират еднаквите изисквания по отношение установяването на данъците и таксите със закон и съответно съобразяването им с доходите и имуществото на гражданите, с разпоредбата на чл. 84, т. 3 от Конституцията, предоставяща изключителна компетентност на Народното събрание да установява данъците и да определя техния размер, навежда на извода, че в чл. 60, ал. 1 от Конституцията се регламентират единствено таксите, които имат характер на данъчно задължение. Само в случаите, когато се касае до установяване на такси, срещу чието плащане държавата няма задължение за предоставяне на услуга или действие, т.е. не е налице насрещна престация, законодателят е длъжен да се съобрази с всички конституционни разпоредби, установени по отношение на данъците. В този случай законодателят е длъжен да установи със закон всички елементи, чрез които следва да се определи конкретния размер на въведената такса. В по-общ план тук следва да се разглеждат държавните такси, които имат характер на данъчно задължение и чийто размер не е свързан пряко със стойността или еквивалента на предоставяната услуга.

По отношение на таксите за предоставяни административни и други услуги, които са най-често срещани на практика, законодателят е конституционно задължен да установи основанията за плащането им със закон. Освен това, със Закона за изменение и допълнение на Закона за държавните такси (обн. ДВ, бр. 62 от 25.06.2002 г.), законодателят е регламентирал и критериите за определянето на конкретните размери. Индивидуалните размери на тези държавни такси обаче по силата на делегацията, дадена с разпоредбата на чл. 1, ал. 1 от Закона за държавните такси, се одобряват с тарифи, приети от Министерския съвет. Следва да се има предвид факта, че Народното събрание не притежава необходимите информация и ресурс за администрирането на тази категория държавни такси.

II По чл. 8, ал. 2 от Закона за кадастъра и имотния регистър

В искането се твърди, че таксите са приети с подзаконов нормативен акт – Постановление № 175 на Министерския съвет от 1998 г. (обн., ДВ, бр. 94 от 12.08.1998 г.) за

70

одобряване на Тарифа № 14 за таксите, които се събират в системата на Министерството на регионалното развитие и благоустройството и от областните управители, поради което е налице нарушение на принципа за законоустановеност на таксите, въведен с разпоредбата на чл. 60, ал. 1 от Конституцията. Искателите не обосновават твърденията си, поради които считат, че посочената разпоредба е в противоречие с чл. 60, ал. 1 от Конституцията. Предвид обстоятелството, че обявяването на този член за противоконституционен е в пряка връзка и зависимост от обявяването на противоконституционността на чл. 1, ал. 1 от ЗДТ в атакуваната му част считам, че същото е неоснователно по изложените в т. I от настоящето становище аргументи и съображения.

Предвид изложеното считам, че искането на петчленния състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на текстовете на чл. 1, ал. 1 от Закона за държавните такси (обн. ДВ, бр. 104/1951 г., изм. ДВ, бр. 55/91 г., бр. 100/1996 г.) в частта му, с която на Министерския съвет е делегирано правомощие да одобрява тарифи, с които да определя размера на държавните такси, и чл. 8, ал. 2 от Закона за кадастъра и имотния регистър (обн. ДВ, бр. 34/2000 г. в сила от 01.01.2001 г., изм. ДВ, бр. 45 от 30.04.2002 г., изм. ДВ, бр. 99/2002 г.), е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР :

