

Председател на Конституционния съд
на Република България

ПРАВНО МНЕНИЕ

От: проф. Ганета Минкова

Относно: Искане до Конституционния съд за установяване на
противоконституционност на чл. 10, ал.1, изр. второ от Закона за
митниците

**УВАЖАЕМИ ПРОФ. ВЕЛЧЕВ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Във връзка с писмо Ваш изх. № 282/02.07.2019 г. представям на
Вашето внимание правно мнение относно съответствието на чл. 10, ал.1,
изр. второ от Закона за митниците /ЗМ/ на Конституцията на Република
България /КРБ/.

Според мен чл. 10, ал. 1, изр. второ от ЗМ е противоконституционен по
следните съображения:

Конституционният съд е подчертавал в свои решения, че правните
норми трябва да се характеризират с яснота, прецизност и
недвусмисленост, което е проявление на принципа на правовата държава,
прогласен в преамбюла на Конституцията. Принципът на правовата
държава включва принципа за правната сигурност /формалния елемент/ и
принципа за материалната справедливост /материалния елемент/.¹

Противно на посочените принципи нормата на чл. 10, ал. 1 ЗМ, в
нейната цялост и като последица от допълнението на второто изречение,
не създава яснота и недвусмисленост, което предпоставя противоречивото
й прилагане.

Първото изречение на чл. 10, ал. 1 ЗМ посочва, че митнически
служител може да бъде дееспособно лице, което не е осъждано за

¹ Решение на Конституционния съд /РКС/ № 1 от 27.01.2005 г. по к.д. № 8/2004 г. /Обн., ДВ, бр. 13 от 8
февруари 2005 г./

умишлено престъпление от общ характер, не е лишено по съдебен ред от право да заема съответната длъжност и отговаря на изискванията за работа в митническата администрация.

Второто изречение на същия текст визира митническите служители, които са митнически органи по смисъла на закона. Спрямо тях е предвидено по-тежко ограничение – такива могат да бъдат само лица, които не са привлечени като обвиняеми или не са подсъдими за умишлено престъпление от общ характер.

Текстът на чл. 10, ал. 1 ЗМ поставя въпроса за разграничението между митнически служител и митнически орган, тъй като втората категория лица трябва да отговарят на по-тежко изискване за заемане на съответната длъжност, което изискване е въведено с допълнението на нормата, обнародвано в „Държавен вестник“, бр. 98 от 2018 г.

Митническият служител е по-широко понятие, тъй като включва не само държавни служители, но и лица, работещи по трудово правоотношение. Такъв извод трябва да се направи от ал. 10 на чл. 10 ЗМ, съгласно която несъвместимостта по ал. 1 и 2 е основание за прекратяване на трудовите или служебните правоотношения на митническият служител по реда на Кодекса на труда или на Закона за държавния служител. Следователно митническите служители могат да работят и по трудови, и по служебни правоотношения, като и в двата случая се прилага правилото на чл. 10, ал. 1 от ЗМ.

Когато обаче трябва да определим кои сред митническите служители са митнически органи, за да приложим спрямо тях второто изречение на чл. 10, ал. 1 ЗМ, приложението на закона се затруднява.

Понятието „митнически орган“ се използва многократно в ЗМ, включително се определят правомощия /чл. 16 ЗМ/, но в закона не са изброени длъжностите в митническата администрация, чието изпълнение е свързано с упражняването на властнически правомощия и следователно представляват митнически органи.

Като пример за подобно изброяване на законово ниво може да бъде посочен Законът за Националната агенция за приходите /ЗНАП/, където в чл. 7, ал. 1 и 2 са изброени всички органи по приходите и не може да има съмнение кои служители в приходната администрация са нейни органи. Това са: изпълнителният директор и неговите заместници; териториалните директори и техните заместници; директорите на дирекции, началниците на отдели и сектори; служителите, заемащи длъжност "държавен експерт

по приходите", "държавен инспектор по приходите", "главен експерт по приходите", "старши експерт по приходите", "експерт по приходите", "главен инспектор по приходите", "старши инспектор по приходите" и "инспектор по приходите"; служителите, заемащи длъжност "държавен публичен изпълнител", "главен публичен изпълнител", "старши публичен изпълнител" и "публичен изпълнител".²

Законът за митниците не съдържа такъв изчерпателен текст, а само в отделни разпоредби споменава различни органи: директор на дирекция „Митници“; директор на териториална дирекция; митнически органи, извършващи проверка в рамките на последващия контрол /чл. 84и ЗМ/; митнически служители, заемащи технически длъжности /може да се предположи, че те работят по трудово правоотношение - чл. 10, ал. 6 ЗМ/; разследващ митнически инспектор /предполага се, че той работи по служебно правоотношение, но не е ясно дали е митнически орган – чл. 10а ЗМ/.

Могат да бъдат посочени и други правни норми в закона, които ще доведат до неяснота относно това кои са митническите органи, спрямо които намира приложение изречение второ на чл. 10, ал. 1 ЗМ. Например в чл. 84л от ЗМ е предвидено, че проверката приключва с констативен доклад, който се съставя от митнически служители, като един екземпляр от доклада е предназначен за митническия орган, възложил проверката.

Следователно едни са митническите служители, но други са митническите органи /като част от по-широко понятие за митнически служител/, като обаче недоброто разграничение или смесването на тези две понятия е налице в много разпоредби на закона. Ако това положение не се отразява при други фактически състави, то при прилагането на чл. 10, ал. 1 ЗМ от решаващо значение е въпросът: *как ще се определи кои от служителите в митническата администрация трябва да отговарят на изискването на изречение първо и кои от тях трябва да отговарят на изискването на изречение второ от чл. 10, ал. 1 ЗМ?*

Тъй като няма еднозначен отговор, е налице неяснота при формулирането на нормата на чл. 10, ал. 1 ЗМ, която възниква след добавянето на второто изречение в нея. Неяснотата и непрецизността

² Трябва да посочим, че Националната агенция по приходите заедно с Агенция „Митници“ и Агенцията за държавна финансова инспекция са три изпълнителни агенции, подчинени на министъра на финансите и следователно, извън общия Закон за държавния служител, по силата на специалните закони, които ги уреждат, съществува близост между органите, основанията за тяхното назначаване и за прекратяването на служебните им правоотношения.

на законовия текст представляват нарушение на принципа на правата държава.

“Правова държава” означава упражняване на държавна власт на основата на конституция, в рамките на закона.³ След като законът не определя кои точно са митническите органи, за да бъде приложена нормата, ще се издадат /или приложат вече издадени/ подзаконовни нормативни или вътрешнослужебни актове, с които ще се разграничат двете категории служители, спрямо които се поставят различни изисквания при назначаването им или при прекратяването на служебните или трудовите им правоотношения.

Последица от това е нарушението и на принципа на равенството на гражданите пред закона /чл. 6 КРБ/. Повелята за равно третиране вменява в задължение за органите на власт да третират равно всички, които биват засегнати от техни действия или решения. Изискването добива самостоятелно значение и тежест там, където властите разполагат с възможност за преценка и усмотрение.⁴

На практика липсата на ясни законови критерии относно това кои служители са митнически органи, предоставя възможност за приемане на актове, издадени от изпълнителната власт, като при това тази власт не действа в условията на обвързана компетентност. Щатното разписание в едно ведомство се съставя от администрацията и там се сочат видовете длъжности, които могат да бъдат митнически служители като по-общо понятие или митнически органи, които упражняват властнически правомощия. Това зависи от длъжностните характеристики, в които се изброяват възложените им функции. По този начин спрямо лицата, заемащи съответната длъжност, се поставят различни изисквания, като разграничението се прави по свободното усмотрение на техния началник, а не по силата на законова норма.

Много може да се говори и за въвеждането на ограничението за назначаване, което също така е и основание за прекратяване на служебното правоотношение, представляващо привличането на лицето като обвиняем или подсъдим за умишлено престъпление от общ характер. Подобно основание не съществува нито в общия Закон за държавния служител /ЗДСл/, нито в другите специални закони, регламентиращи администрациите, подчинени на министъра на финансите. Например

³ РКС № 1 от 27.01.2005 г.

⁴ Пак там.

съгласно чл. 103, ал. 1, т. 5 ЗДСл, служебното правоотношение се прекратява, когато държавният служител бъде осъден на лишаване от свобода за умишлено престъпление от общ характер. а съгласно чл. 107, ал. 1, т. 1 - органът по назначаването прекратява служебното правоотношение без предизвестие, когато държавният служител бъде лишен с присъда от правото да упражнява професия или да заема длъжността, на която е назначен.

В случая на чл. 10, ал. 1, изр. второ от ЗМ служебното правоотношение трябва да бъде прекратено, тъй като лицето не може да бъде митнически орган, щом е привлечено като обвиняем или е подсъдим за умишлено престъпление от общ характер. Това е ограничение на правото на труд, прогласено в чл. 48 КРБ, и представлява много по-тежка правна последица от временното отстраняване от длъжност като принудителна административна мярка, по които въпроси Конституционният съд се е произнасял нееднократно.⁵

В случая едновременно с нарушението на правото на труд се нарушава и правото на защита, прогласено в чл. 31 КРБ. Съгласно ал. 3 и ал. 4 на чл. 31 КРБ обвиняемият се смята за невинен до установяване на противното с влязла в сила присъда, като неговите права не могат да се ограничават повече от необходимото за осъществяване на правосъдието. В тази връзка могат да бъдат изтъкнати и доводи, свързани с нарушението на Хартата на основните права на Европейския съюз, Европейската конвенция за правата на човека, както и да се направят препратки към богатата практика на Европейския съд по правата на човека и на Съда на Европейския съюз.

В настоящото производство да поканени да изразят правно мнение най-изтъкнатите учени по трудово право, поради което във връзка с нарушението на правото на труд ще се ограничи до съображенията, които изложих накратко.

С уважение:

/проф. Ганета Минкова/

⁵ РКС № 5 от 12.05.2016 г. по к.д. № 2/2016 г., РКС № 8 от 27.07.1992 г. по к.д. № 7/1992 г.; РКС № 1 от 11.02.1993 г. по к.д. № 32/1992 г., Р № 3 от 13.04.2006 г. по к.д. № 4/2006 г., РКС № 11 от 22.11.2011 г. по к.д. № 8/2011 г., РКС № 11 от 2.10.2012 г. по к.д. № 1/2012 г.