



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

---

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 2**

София, 12 април 2016 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Борис Велчев

Членове: Цанка Цанкова	Гроздан Илиев
Стефка Стоева	Мариана Карагьозова-Финкова
Румен Ненков	Константин Пенчев
Кети Маркова	Филип Димитров
Георги Ангелов	Таня Райковска
Анастас Анастасов	

при участието на секретар-протоколита Мариана Георгиева разгледа в закрито заседание на 12 април 2016 г. конституционно дело № 12/2015 г., докладвано от съдията Гроздан Илиев.

Производството е с основание по чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България и е във фазата по решаване на въпросите свързани с допустимостта на искането каквото е изискването на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано по искане на омбудсмана на Република България на основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията за обявяване противоконституционност на Закона за акцизите и данъчните складове (ЗАДС), (обн., ДВ, бр. 91 от 15 ноември 2005 г., последно изменение ДВ,

бр. 95 от 8 декември 2015 г.), в частта относно дейността осъществявана от специализираните малки обекти за дестилиране (СМОД). Предмет на искането са две разпоредби:

– чл. 4, т. 8 от ЗАДС, според която всеки СМОД трябва да отговаря едновременно на следните условия: да е „правно и икономически независим от който и да е друг обект за дестилиране и не осъществява дейността си по предоставен лиценз“, както и да е „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“ и

- чл. 60, ал. 5 и ал. 6 от ЗАДС относно изискването „производството на алкохолни напитки с код по КН 2208 (ракия) в регистрирани СМОД да се извършва единствено през периода от 1 юли до 31 декември“, като извън този срок „производството на алкохолни напитки с код по КН 2208 (ракии)“ в регистрирани СМОД, може да се извършва само след писмено уведомление до началника на компетентното митническо учреждение, подадено в 14-дневен срок преди извършване на дейността.

В искането се посочва, че със ЗАДС в оспорената част се налага ограничителен режим на производствената дейност на гражданите, които са регистрирани като търговци по смисъла на чл. 1 от Търговския закон (ТЗ). Според омбудсмана разпоредбите от ЗАДС, с които са въведени ограниченията са противоконституционни, тъй като противоречат на конституционните разпоредби на чл. 4, ал. 1 и ал. 2 - принципа на правовата държава и на конституционните гаранции за защита правата на личността, задължението на държавата да създава условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество; чл. 6, ал. 2 - принципа на равенство на гражданите пред закона и недопускане на дискриминация; чл. 19, ал. 1, ал. 2 и ал. 3 - принципите на свободната стопанска инициатива

и гарантиране за всички физически и юридически лица на еднакви правни условия за упражняване на стопанска дейност, защита на потребителите, закрила на инвестициите и стопанската дейност на българските граждани; на чл. 16, чл. 48, ал. 1, според които трудът се гарантира и защитава от закона и държавата се грижи за създаване на условия за осъществяване правото на труд. В подкрепа на твърдението за противоконституционност в искането на омбудсмана са изложени подробни съображения.

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, съобрази следното:

Омбудсманът не е орган, който е създаден и регламентиран на конституционно равнище от учредителната власт при приемане на Конституцията. Той е включен в кръга на субектите, които имат право на инициатива за сезиране на Конституционния съд (КС), със Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн., ДВ, бр. 27 от 2006 г.), когато е приета третата поправка. С направеното конституционно допълнение съгласно разпоредбите на чл. 91а и новата ал. 3 на чл. 150 от Конституцията институцията на омбудсмана е закрепена на конституционно ниво. В изпълнение на задълженията си, възложени му от чл. 91а, ал.2 от Конституцията законодателят е уредил правомощията на омбудсмана в Закона за омбудсмана (ЗО), (обн., ДВ, бр. 48 от 23 май 2003 г., в сила от 01.01.2004 г., последно изменение ДВ, бр.15 от 15 февруари 2013 г.).

В сравнение с останалите субекти, посочени в чл. 150, ал. 1 от Конституцията, които разполагат с обща компетентност да инициират производство пред Конституционния съд, правомощията на омбудсмана съгласно конституционната разпоредба на чл.150, ал. 3 са ограничени до възможността да прави искане само по чл.149, ал.1, т. 2 от Конституцията - за установяване противоконституционност на закон. Другите актове на Народното събрание (НС), както и актовете на президента, са изключени от предмета на оспорване от омбудсмана (в този смисъл и Определение

№ 1 от 09.02.2010 г. по к.д. № 19 от 2009 г.). С разпоредбата на чл.150, ал. 3 е въведено и допълнително ограничение като предмет на проверката за конституционносъобразност може да бъде само този закон, който нарушава конституционни разпоредби, чийто предмет са уредбата и защитата на правата и свободите на гражданите. За всички останали случаи на възможна противоконституционност на закон или друг акт на НС, както и за необходимост от тълкуване на Конституцията или произнасяне за съответствие на сключените от Република България международни договори с Конституцията преди ратификацията им, или за съответствие на законите с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна, омбудсманът съгласно чл. 91а, ал.2 ЗО, като застъпник на правата и свободите на гражданите разполага с възможност да уведомява органите по чл.150, ал.1 Конституцията, които извършват преценка за наличие на основанията по чл.149, ал.1 от Конституцията и вземат решение за сезиране на Конституционния съд - аргумент и от чл. 19, ал. 1, т. 7 във вр. с чл. 2 ЗО.

При определяне съдържанието на правомощията на омбудсмана по отношение обхвата на правата, за които може да сезира пряко КС по чл.150, ал.3 от Конституцията следва да се има предвид и правната уредба на дейността на омбудсмана на законово ниво, доколкото самият конституционен законодател изрично препраща към законодателна уредба на материята, относно организацията и функциониране на институцията омбудсман, в чл.91а, ал.2 от Конституцията. Съгласно чл. 2 ЗО омбудсманът се застъпва с предвидените в закона средства когато с действие или бездействие се засягат или нарушават правата и свободите на гражданите от държавните и общинските органи и техните администрации, както и от лицата, на които е възложено да предоставят публични услуги. Този обхват от дейността на омбудсмана не се отличава от присъщата за институцията дейност, която се наблюдава и в работата на омбудсманите в

останалите държави-членки на Европейския съюз (ЕС). Аналогично е положението и с Европейския омбудсман, който съгласно чл. 228 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) упражнява правомощията си в случаите на лоша администрация в действията на институциите, органите службите или агенциите на Съюза довели до нарушаване на права и свободи на гражданите на ЕС.

Следователно водещото направление в дейността на омбудсмана е да предоставя защита срещу действия или бездействия на държавната или общинската администрации, които представляват неспазване на задължението им да се въздържат от нарушаване на онези права, които по своя характер са всеобщи и присъщи на всички граждани в това им качество, поради което следва да се приеме, че омбудсманът ще използва механизма на конституционна защита по чл. 150, ал. 3 от Конституцията във всички случаи когато се нарушават лични и политически права на гражданите, така както са уредени на конституционно ниво например: право на живот; забрана за изтезания; забрана на робството и принудителен труд; право на свобода и сигурност; право на справедлив съдебен процес; неналагане на наказание без закон; право на зачитане на личния и семеен живот; свобода на съвестта и религията и на изразяване на мнение; свобода на събранията и сдружаването; право на сключване на брак; право на ефективно средство за защита; забрана за дискриминация; забрана за злоупотреба с права; свободни избори; защита на собствеността, която включва забраната за ограничаване или лишаване от правото на собственост, както и допустимите ограничения, които държавата може да наложи, когато са налице условията предвидени в Конституцията. Според разбирането на КС изразено в Определение № 8 от 2 декември 2010 г. по к.д. № 14/2010 г. това са закрепените в Конституцията права и свободи, които са присъщи на човека и гражданина и са неотменими. Ето защо Съдът приема, че когато гражданинът участва като правен субект в друго качество в стопанско-производствена,

15

финансова или икономическа дейност и в резултат на противоконституционност на закон или отделна негова разпоредба последва нарушаване на негови права и свободи, омбудсманът в тези случаи следва да използва другите средства за защита предвидени в ЗО, включително и сезиране на субектите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията.

Социалните и икономически права на гражданите също са предмет на конституционна уредба. Поради тяхната аморфност, отсъствие на универсалност и силна зависимост от провежданите държавни политики за тяхната реализация, мерките и средствата за защитата им са съобразени с по-ниската степен, в която те обвързват държавата в сравнение с личните и политически права и свободи на гражданите. Това проличава и от елементите на пожелателност, намерили място в конституционните разпоредби на чл.48, ал.1; чл.52, ал.3 и ал.5; чл.53, ал.6 и др. от Конституцията. Тези особености определят и обхвата на конституционния контрол, който е поначало допустим, но като се зачита законодателната дискреция за провеждане на държавните политики, чрез които се реализират социалните и икономически права. Когато става дума за защита на социални и икономически права, поради твърдение за противоконституционност на закон винаги се отваря възможност за намеса в законодателната целесъобразност за това, как да бъдат разпределени, преразпределени или изразходвани публични ресурси. При положение, че това е сфера, в която конституционният контрол макар и формално да няма ограничения е съществено обвързан с естеството на икономическите и социални права и свободи, налагащо съобразяване със законодателната преценка за разпределение на публичния ресурс не може да се приеме, че конституционният законодател с разпоредбата на чл.150, ал.3 от Конституцията е имал намерение да предостави на омбудсмана правомощие за сезиране на КС във всички случаи на твърдяно нарушение на социални и икономически права и свободи, т.е. право на омбудсмана за

16

активна намеса чрез КС в материалното съдържание на социалните и икономически политики провеждани от държавата. Правилото за ограничаване правомощието на омбудсмана с оглед на обхвата на законодателните актове и степен на интензивност по отношение на защитаваните права и интереси на гражданите, налага извода, че в областта на икономическите и социалните права искането на омбудсмана за установяване противоконституционност на закон може да бъде прието само в случаите, когато законът съществено ограничава или отнема конституционно уредени и защитени социални и икономически права и свободи и това ограничаване или отнемане не се основава на защита на други по-висши конституционни ценности.

По настоящето дело се оспорват текстове от ЗАДС, които регулират материята в областта на акцизното облагане. Предмет на законодателна уредба са условията и редът за задължителната регистрация на СМОД, както и изискванията към лицата, които са собственици или наематели на тези обекти. Съгласно чл. 57, ал. 1 ЗАДС собственици или наематели на СМОД могат да бъдат само лица, регистрирани по Търговския закон, Закона за кооперациите или по законодателството на държава - членка на Европейския съюз, или на друга държава - страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, както и юридически лица, създадени въз основа на нормативен акт. В чл. 1 от Търговския закон е уредена материята относима към същностната характеристика на търговеца и извършваната от него търговска дейност. Следователно предмет на уредбата по ЗАДС, включително и в оспорената част, са правоотношенията между търговците, данъчните власти и митническите органи.

С оспорената разпоредба на чл. 4, т. 8 ЗАДС, която се намира в раздел трети на закона озаглавен „ПОНЯТИЯ“ се дава определение на понятието „специализиран малък обект за дестилиране“ - СМОД. Сами по себе си определителните норми не създават правоотношения, които да

имат за последица засягането на права и свободи на гражданите. В аспекта на твърдяното с искането нарушение дефинираното понятие може да се обсъжда когато е елемент на други регулативни норми, които биха могли да засегнат правата и свободите на гражданите, обект на възложената на омбудсмана конституционна защита. При това положение по отношение разпоредбата на чл. 4, т. 8 ЗАДС внесеното искане се явява недопустимо.

Разгледани съвкупно оспорените алинеи 5 и 6 на чл. 60 ЗАДС включват в съдържанието си понятието „специализиран малък обект за дестилиране“ и имат регулативен смисъл. Техен адресат са едноличните търговци собственици или наематели на СМОД по отношение на които съгласно чл. 60, ал. 5 ЗАДС времето за производството на ракия може да се извършва през определен период от годината (от 01 юли до 31 декември), а извън този период съгласно чл. 60, ал. 6 ЗАДС производствения процес може да продължи, след като търговецът уведоми писмено началника на съответното поделение на Агенция митници. От въведения уведомителен режим не произтича ограничаване правата и свободите на гражданите, а установяване на предпоставки за контролиране на дейност, която би могла да обуслови възникване на такива фискални задължения, каквито съществуват за всички производители и търговци на спиртни напитки. Уведомяването и свързаните с него изменения по отношение периодите на производство на ракия нямат никакво отношение към цената и качеството на произведената стока, за да се обвързва с конституционната защита на правата на потребителите, нито ограничава свободната стопанска инициатива и честна конкуренция в стопанските отношения, както и да уврежда инвестициите на гражданите, да въвежда дискриминационен режим или да нарушава принципа за равенството на гражданите пред закона. Предназначението на оспорения режим е да създаде условия за такъв контрол, при който производителите и търговците на определена стока, в случая ракия, да бъдат поставени при еднакви правни условия по отношение на данъчните и митнически органи. Понеже оспореният



уведомителен режим не може да се разглежда като засягащ права и свободи на гражданите Конституционният съд приема, че и в тази част искането на омбудсмана се явява недопустимо. Освен това оспорените разпоредби се отнасят не до гражданина, а до друга категория правен субект-едноличния търговец, чиято дейност и свързаните с нея правоотношения с данъчните и митнически органи, не може да бъде предмет на непосредствена защита по реда на чл. 150, ал. 3 от Конституцията. Конституционният съд в своята практика отстоява разбирането, че когато оспорваните разпоредби не нарушават права и свободи на граждани, а имат за предмет отношения между предприятия и търговци, омбудсманът излиза извън обхвата на предоставената му от чл.150, ал. 3 инициатива – в този смисъл и Решение №11 от 18 декември 2007 г. по к.д. № 6/2007 г. Нещо повече, в Определение № 8 от 2 декември 2010 г. по к.д. № 14/2010 г. КС е изразил и разбирането, че на омбудсмана не е предоставено правомощие да оспорва закон, с който се нарушават права на граждани, които произтичат от сключени от тях договори и услуги. При това положение, разбирането, изразено в решение № 5/2008 г. по к.д. №2/2008 г., на което се позовава вносителят, за да обоснове допустимостта на искането, се явява изолирано с оглед досегашната практика на КС. Това разбиране въвежда разширителното тълкуване на правомощието на омбудсмана да твърди пред КС извън обхвата на чл.150, ал.3 от Конституцията противоконституционност на закон, освен в случаите когато се нарушават права и свободи на гражданите. Едно разширително тълкуване на правомощието в тази му част обаче ще доведе до включване на омбудсмана в категорията на субектите по чл.150, ал.1 от Конституцията, а това е недопустимо предвид разпоредбата на чл.150, ал. 3, която изрично въвежда ограничения в правомощията на омбудсмана по отношение на възможностите му да инициира пряко производство пред КС.

19

По изложените съображения съдът приема, че щом като омбудсманът няма правомощия да сезира Конституционния съд за контрол за конституционност на чл. 4, т. 8 и чл. 60, ал. 5 и 6 от ЗАДС, искането като недопустимо следва да бъде отклонено и производството по делото прекратено. Искането заедно с препис от настоящето определение да се върне на вносителя му.

На основание горното и чл. 19 ЗКС и чл. 26, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд, съдът

### ОПРЕДЕЛИ:

ОТКЛОНЯВА искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на 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 2005г., последно изменение ДВ, бр. 95 от 8 декември 2015 г.)

ПРЕКРАТЯВА производството по делото.

ВРЪЩА искането заедно с препис от определението на омбудсмана на Република България.

Председат

Борис Велчев

Членове

Данка Цанкова

Стефка Стрева

Румен Пенков

Гроздан Илиев

Мариана Карагьозова-Финкова

Константин Пенчев

~~Катя Машкова~~  
Катя Машкова

Филип Димитров

~~Георги Ангелов~~  
Георги Ангелов

Таня Райк

Handwritten mark resembling a stylized '3' or '7'.

~~Анастас Анастасов~~  
Анастас Анастасов