



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 4

София, 4 юли 2013 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Димитър Токушев

Членове: Благовест Пунев
Пламен Киров
Красен Стойчев
Цанка Цанкова
Стефка Стоева

Румен Ненков
Кети Маркова
Георги Ангелов
Анастас Анастасов

при участието на секретар-протоколита Силвия Василева разгледа в закрито заседание на 4 юли 2013 г. конституционно дело № 11/2013 г., докладвано от съдията Стефка Стоева.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България.

Образувано е по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 28, ал. 5 от Закона за лова и опазване на дивеча /обн., ДВ, бр. 78 от 26.09.2000 г., последно изм. бр. 15 от 15.02.2013 г./ /ЗЛОД/, което искане е допуснато за разглеждане по същество с определение на съда от 23.05.2013 г.

Вносителят на искането поддържа, че съгласно чл. 28, ал. 2 ЗЛОД гражданите плащат такса за издаване и за заверка на билети за лов, а на основание оспорената разпоредба на чл. 28, ал. 5 ЗЛОД те заплащат такса и за извършване на административната услуга по издаване и заверка на

билети за лов, тоест на практика гражданите заплащат две такси за извършването на една и съща услуга. Омбудсманът намира, че подобен подход за попълване бюджета на съответните държавни стопанства чрез мултиплициране на таксите за една и съща услуга е непропорционален, и граничи с произвол от страна на държавата. Счита, че оспорената норма противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, защото се нарушава принципът на правовата държава, който изисква наличието на ред и правила при упражняването на властта, както и законодателят да бъде последователен, предвидим и да не допуска създаването на противоречива правна уредба.

Конституционният съд конституира като заинтересовани страни по делото Народното събрание, Министерския съвет, министъра на земеделието и храните, министъра на финансите, Върховния административен съд, Българския ловно-рибарски съюз и Националното ловно рибарско сдружение „Съюз на ловците и риболовците в България”.

Становища по делото са постъпили от министъра на финансите, от Върховния административен съд и от Българския ловно-рибарски съюз. Министърът на финансите излага съображения в подкрепа на искането, които обобщено се свеждат до твърдението, че в разпоредбата на чл. 28 ЗЛОД са предвидени три различни услуги, а именно такси за издаване на билет за лов, за презаверка на билет за лов и за извършване на административната услуга по издаване и заверка на билет за лов, като трите услуги са диференцирани спрямо тяхната насоченост и характерни особености. Твърди, че таксата по чл. 28, ал. 5 ЗЛОД се предвижда за формалното извършване на административната услуга по издаване и заверка на билета за лов и включва оперативните и материални аспекти по осъществяване на тази дейност. В становището си Върховният административен съд излага доводи в подкрепа на искането, като поддържа, че с разпоредбите на ал. 2 и ал. 5 на чл. 28 ЗЛОД е предвидено заплащането на две такси – първата за издаване и за заверка на билети за

лов, а втората – за извършване на административната услуга по издаване и заверка на билети за лов. Счита, че оспорената разпоредба влиза в противоречие с принципа за правовата държава, прокламиран в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, защото изкуствено са предвидени две отделни такси за извършване на една и съща административна услуга, като таксата по оспорената разпоредба придобива по-скоро характер на допълнително данъчно задължение. Алтернативно се излагат и доводи за обратната теза, според която оспорената разпоредба е съобразена с Конституцията, тъй като неясната редакция на чл. 28, ал. 5 ЗЛОД следва да се възприеме като доуточнение за отделните видове такси. В становището си Българският ловно-рибарски съюз намира за противоконституционна неоспорената в искането алинея 2 на чл. 28 ЗЛОД.

Съдът, като прецени доводите на вносителя в искането и тези на заинтересованите страни, за да се произнесе взе предвид следното:

Съгласно оспорената разпоредба на чл. 28, ал. 5 ЗЛОД за извършване на административната услуга по издаване и заверка на билети за лов се заплаща такса в размер, определен с тарифа на Министерския съвет, която постъпва в съответното държавно горско стопанство или държавно ловно стопанство. Тя е създадена с § 16, т. 11 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за горите /ЗГ/ /обн. ДВ, бр. 19 от 08.03.2011 г., последно изм. и доп. бр. 27 от 15.03.2013 г./. В мотивите към законопроекта липсват такива за необходимостта от въвеждането на нова такса, а обратно – общо в мотивите е записано, че са предвидени мерки за намаляване на административната тежест. Видно от стенографските дневници от заседанието на Народното събрание от 18.02.2011 г., в което е гласуван на второ четене Законът за горите, § 16 от преходните и заключителни разпоредби е приет без разисквания и дебати в редакцията на комисията по допълнителния ѝ доклад.

Придобиването на право на лов от пълнолетни граждани става след завършване на специализиран курс, включващ теоретична и практическа

подготовка, и успешно полагане на теоретичен и практически изпит /чл. 22 ЗЛОД/. За упражняване на придобитото право на ловуване законът изисква гражданите да притежават членска карта и билет за лов, заверени за съответната календарна година, както и разрешително за лов /чл. 23, ал. 1 ЗЛОД/. За полагането на изпит за придобиване на право на лов, за издаване на билети за лов и за заверка на билетите за лов гражданите са длъжни съгласно чл. 28, ал. 2 ЗЛОД да заплащат такси в размер, определен с тарифа на Министерския съвет. Поради наличието на три различни услуги по чл. 28, ал. 2 ЗЛОД и влагането в тях на различни по естество и обем разходи, Министерският съвет за всяка от услугите с Тарифа за определяне на таксите, които се събират по Закона за лова и опазване на дивеча – Приложение № 1 към чл. 1 на ПМС № 283 от 27.12.2000 г. /обн. ДВ, бр. 2 от 05.01.2001 г., последно доп. бр. 58 от 31.07.2012 г./ е определил 35 лева за теоретичен изпит и 25 лева за практически изпит; 100 лева за издаване на билет за лов и годишна такса от 15 лева за заверка на билет за лов. Получените средства от събирането на тези услуги съгласно чл. 28, ал. 4 ЗЛОД постъпват в бюджета на Изпълнителната агенция по горите и се разходват за финансиране на дейностите по управление, стопанисване, опазване и охрана на дивеча. На основание оспорената разпоредба на чл. 28, ал. 5 ЗЛОД е създадена нова алинея 3 на чл. 2 от тарифата /обн. ДВ, бр. 58 от 2012 г./, с която е определен размерът на таксата за административната услуга по издаване на билет за лов и заверка на билет за лов на 2 лева.

Таксите са финансово плащане, дължимо на държавата или общините по повод на предоставяни от тях дейности и услуги на юридически лица и граждани. Както вече е имал възможността да се произнесе Конституционният съд в Решение № 11 от 01.07.2003 г. по к. д. № 9/2003 г. в теорията на финансите таксата се схваща като плащане в полза на държавния бюджет от физическо или юридическо лице за извършено действие или за оказана му някаква услуга от държавен или

общински орган. Съгласно чл. 60, ал. 1 от Конституцията гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество. За разлика от данъците, които са невъзвращаеми финансови задължения на гражданите и срещу заплащането им те не получават услуга или не се удовлетворяват техни искания, същественият отличителен елемент при таксите е, че те винаги се заплащат заради получаването на някаква обслужваща дейност или услуга. Дейността или услугата не представляват насрещна престация, а елемент от фактическия състав на таксата. В своята практика Конституционният съд следва разбирането, че разграничителният белег между данък и такса е елементът услуга, че основание за плащане на таксата е ползването на услуга или предизвикване на действие на държавен орган в полза на платеща на таксата и че поначало таксата се заплаща срещу извършена услуга и размерът се определя с оглед на разходите по извършване на услугата /вж. Решение № 9 от 20.06.1996 г. по к. д. № 9/1996 г., Решение № 11 от 01.07.2003 г. по к. д. № 9/2003 г., Решение № 10 от 26.06.2003 г. по к. д. № 12/2003 г./.

За всяка отделна услуга и дейност следва да се определя заплащането на една такса. Само когато отделните дейности по предоставянето на една услуга са ясно разграничени една от друга и обособени, е допустимо определянето на няколко отделни такси за всяка една от обособените части. Законодателят определя вида на таксите и принципите, по които се определя размерът им от съответните държавни и общински органи едностранно с властнически актове. Поради това отношенията между тези органи от една страна и юридическите лица и гражданите от друга страна като ползватели на дейности и услуги, имат административно правен режим. Таксите по правило постъпват в приход на държавния бюджет в широкия смисъл на думата, тъй като се предоставят от държавни и общински органи, от учреждения и организации, които се финансират от бюджета и от органите на съдебната власт /чл. 1 от Закона за държавните

такси /обн., ДВ, бр. 104 от 28.12.1951 г., последно изм. бр. 82 от 16.10.2009 г./ По изключение таксите могат да постъпват в бюджета на предприятие, на което са възложени за изпълнение държавни функции, когато услугата или дейността е възложена за извършване на него и таксата подпомага издръжката му. В случая чл. 28, ал. 4 ЗЛОД предвижда всички събрани такси по чл. 28, ал. 2 ЗЛОД да постъпват в бюджета на Изпълнителната агенция по горите, която от името на министъра на земеделието и храните контролира придобиването и упражняването на правото на лов /чл. 14, т. 3 ЗЛОД/, и се разходват за финансиране на дейностите по управление, стопанисване, опазване и охрана на дивеча. Същевременно управлението на горските територии, които са държавна собственост и не са предоставени на ведомства или юридически лица, се осъществява съгласно чл. 163 и 164 ЗГ от държавни предприятия с двустепенна структура, включваща централно управление и териториални подразделения – държавните горски стопанства и държавните ловни стопанства. Съгласно чл. 163, ал. 2 ЗГ те са юридически лица със статут на държавни предприятия по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон, чието имущество се състои от имущество, предоставено от държавата и имущество, придобито в резултат на дейността им.

При приемане на оспорената разпоредба на чл. 28, ал. 5 ЗЛОД е спазена и практиката на Конституционния съд, застъпена в Решения № 10 от 26.06.2003 г. по к. д. № 12/2003 г., Решение № 11 от 01.07.2003 г. по к. д. № 9/2003 г., Решение № 11 от 05.10.2010 г. по к. д. № 13/2010 г. таксите да се установяват от Народното събрание със закон, а определянето на размера им да се извършва от изпълнителната власт с подзаконов нормативен акт.

Конституционният съд счита, че след като предоставяните на гражданите услуги, за които те дължат съответните такси, са уредени в чл. 28, ал. 2 ЗЛОД, е недопустимо повторно с оспорената разпоредба на чл. 28, ал. 5 ЗЛОД да се предвижда допълнителна такса „административна

услуга”, чието съдържание не е описано, а таксата е свързана само с предоставянето на услугите по издаване и заверка на билети за лов. Установените услуги в чл. 28, ал. 2 ЗЛОД съставляват именно извършване от името на държавата на действия по еднократното издаване на билети за лов на гражданите и по ежегодната им заверка, включително извършване на действия по удостоверяване предоставянето на услугите. Поради това срещу предвидената нова вече наречена изрично „административна услуга” гражданите не получават никакви насрещни действия или услуги. Съдът констатира и че за предоставянето на услугите издаване на билет за лов и заверка на билет за лов, които са различни по естеството си, от Министерския съвет са определени съществено различаващи се по размер такси, докато за „административната услуга”, която е „наложена” от законодателя върху двете услуги по чл. 28, ал. 2 ЗЛОД е определена еднаква по размер такса. Не на последно място заплащането на „административната услуга” по издаване и заверка на билети за лов е въведено само за българските граждани, а не и за чужденците, дългосрочно и краткосрочно пребиваващи в Република България и за представителите на дипломатическите мисии, които също заплащат съответните такси за издаване и за заверка на билети за лов.

Съдът намира, че под формата на въвеждане в Закона за лова и опазване на дивеча на нова такса за самостоятелна услуга, наречена „административна услуга”, държавата въвежда ново финансово задължение на гражданите, без те да получават срещу него някаква нова услуга или действие. Подобно законодателно разрешение създава прецедент в установяването на такси за услуги и дейности, които не притежават качеството на такива и дава възможност в бъдеще и към други установени в закон услуги да се добавят и „административни услуги”.

Дефиниция на понятието „административна услуга” се съдържа в § 1, т. 2 от Допълнителните разпоредби на Закона за администрацията / обн., ДВ, бр. 130 от 05.11.1998 г., последно изм. бр. 24 от 26.03.2010 г./ и то

включва издаване на индивидуални административни актове, с които се удостоверяват факти с правно значение или се признава или отрича съществуването на права и задължения, извършване на други административни действия, които представляват законен интерес за гражданин или юридическо лице, консултациите относно административноправен режим и експертизите. Заплащането на такси за административни услуги е предвидено и в Раздел седми – Административни услуги на Закона за местните данъци и такси /обн., ДВ, бр. 117 от 10.12.1997 г., последно изм. бр. 95 от 01.12.2009 г./, които са местни такси, изчерпателно изброени в закона – получаване на услуги по гражданското състояние, производства за настаняване под наем, продажби, замени или учредяване на вещни права върху общински имоти, издаване на свидетелство за собственост при продажба на едър добитък. Видно е, че услугата по чл. 28, ал. 5 ЗЛОД не попада в кръга на изброените административни услуги.

Оспорената разпоредба не съответства на същността на таксите, които следва да се определят от законодателя при ясни правила и по начин юридическите лица и гражданите да не бъдат излишно и неоснователно обременявани с нови финансови задължения.

Установяването в един и същи член на Закона за лова и опазване на дивеча на две такси за извършването на една и съща услуга според съда нарушава принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, изискващ правната уредба да бъде ясна, вътрешно свързана и безпротиворечива, за да регулира безпроблемно обществените отношения /вж. Решение № 5 от 29.06.2000 г. по к. д. № 4/2000 г., Решение № 3 от 21.03.2012 г. по к. д. №12/2011 г./. Както вече се е произнесъл Конституционният съд в Решение № 5 от 26.09.2002 г. по к. д. № 5/2002 г. и Решение № 10 от 02.12.2009 г. по к. д. № 12/2009 г., конституционният принцип за правовата държава по чл. 4, ал. 1 означава наличието на ред и правила при упражняването на властта, като целта на законодателната

дейност е да се ръководи не от случайния фактор и силата на властта, а от духа и разпоредбите на Конституцията. Формалното спазване на конституционните изисквания е недостатъчно, когато със закон се въвеждат допълнителни финансови задължения за гражданите при нарушаване същността на тези задължения.

По горните съображения оспорената разпоредба като противоречаща на чл. 4, ал. 1 от основния закон следва да бъде обявена за противоконституционна, поради което и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, чл. 12, ал. 1, т. 2 и чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд, съдът

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 28, ал. 5 от Закона за лова и опазване на дивеча /обн., ДВ, бр. 78 от 26.09.2000 г., последно изм. бр. 15 от 15.02.2013 г./.

Председател: Димитър Токушев