



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Р Е Ш Е Н И Е № 13

София, 31 юли 2014 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Димитър Токушев

Членове: Благовест Пунев

Пламен Киров

Цанка Цанкова

Румен Ненков

Кети Маркова

Георги Ангелов

Борис Велчев

Анастас Анастасов

Гроздан Илиев

при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 31 юли 2014 г. конституционно дело № 1/2014 г., докладвано от съдията Димитър Токушев.

Делото е образувано на 14 януари 2014 г. по искане на президента на Република България. Производството е по чл. 149, ал.1, т. 2 във връзка с чл.150, ал.1 от Конституцията. Искането е да се установи

противоконституционността на § 6, точки 2 и 3 от Заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г. (ЗДБ-2014 г., ДВ, бр. 109 от 20 декември 2013 г.), с които се създават чл. 35а, ал. 1, 2 и 3, чл. 35б, ал. 1, 2, 3 и 4, чл. 35в, ал. 1, 2 и 3 и чл. 73, ал. 1, 2, 3 и 4 от Закона за енергията от възобновяеми източници (ЗЕВИ, ДВ, бр. 35 от 2011 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 109 от 2013 г.). Новосъздадените разпоредби на Закона за енергията от възобновяеми източници имат следното съдържание:

„Чл. 35а (1) За производството на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия се събира такса.

(2) Размерът на таксата по ал. 1 се определя по следната формула:

$$\text{ТПЕЕ} = \text{ПЦ} \times \text{КИЕЕ} \times 20 \%,$$

където:

ТПЕЕ е такса за производство на електрическа енергия;

ПЦ е преференциалната цена по чл. 31, ал. 1 без данъка върху добавената стойност;

КИЕЕ е количеството изкупена електрическа енергия от обществения доставчик и от крайните снабдители по чл. 31, ал. 5.

(3) Производителите на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия са задължени за таксата по ал. 1.

Чл. 35б (1) Таксата по чл. 35а се удържа и внася от обществения доставчик, съответно от крайния снабдител.

(2) Лицата, задължени да удържат и внасят таксата по този раздел, подават тримесечна справка по образец, утвърден от ДКЕВР за дължимата такса за съответния период.

(3) Справката по ал. 2 се подава в ДКЕВР в срок до 15-о число на месеца, следващ тримесечието, за което се отнася.

(4) Дължимата такса се внася в държавния бюджет в срока на подаване на справката по ал. 3.

Чл. 35в (1) За невнесената в срок такса по чл. 35а се начислява и дължи лихва в размер на законната лихва съгласно Закона за лихвите върху данъци, такси и други подобни държавни вземания.

(2) Таксата по чл. 35а не подлежи на възстановяване.

(3) Просрочената такса по чл. 35а подлежи на принудително изпълнение от публичен изпълнител по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. Актът за установяване на вземането се издава от председателя на ДКЕВР.

Чл. 73. (1) На лице, задължено да удържи и внесе таксата по чл. 35а, което не подаде справка по чл. 35б, ал. 2, не я подаде в срок, не посочи или посочи неверни данни или обстоятелства, водещи до определяне на дължимата такса в по-малък размер, се налага имуществена санкция в размер от 5000 до 10 000 лв.

(2) При повторно нарушение по ал. 1 размерът на имуществената санкция е от 7000 до 15 000 лв.

(3) Актовете за установяване на нарушенията се съставят от длъжностни лица, определени със заповед на председателя на ДКЕВР, а наказателните постановления се издават от председателя на ДКЕВР или от оправомощено от него длъжностно лице.

(4) Установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания.”

В искането до Конституционния съд се твърди, че разпоредбите, създадени с § 6, т. 2 и 3 от Заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет – 2014 г., противоречат на чл. 19, ал. 2 и 3 от Конституцията, защото с тях се създават „различни правни условия за стопанска дейност и неравно се третират субекти - граждани и юридически лица, които осъществяват еднаква или сходна дейност или са от една и съща категория.” Освен това новосъздадените правни норми предвиждат събирането на такса за производство на електричество от вятърна и

слънчева енергия, без да се предоставя каквато и да е услуга от държавен или общински орган, свързана с производството на електрическа енергия, а това противоречи на чл. 60, ал. 1 от Конституцията. Вносителят на искането счита, че се нарушава и чл. 4, ал. 1 от основния закон, който определя Република България като правова държава, която се управлява според Конституцията и законите на страната. Народното събрание е обвързано от принципа на правовата държава при осъществяване на законодателната власт. Новосъздадените с § 2 и 3 текстове от Заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г. са „приети в несъответствие с принципите за стабилност и обоснованост, прозрачност и съгласуваност”.

С определение от 30 януари 2014 г. Конституционният съд допуска за разглеждане по същество искането на президента на Република България и конституира като заинтересовани страни: Народното събрание, Министерския съвет, министъра на финансите, министъра на икономиката и енергетиката, министъра на околната среда и водите, Върховния административен съд, Държавната комисия за енергийно и водно регулиране, Българската фотоволтаична асоциация, Българската ветроенергийна асоциация, Сдружение „Съюз на производителите на екологична енергия-BG”, Центъра за изследване на демокрацията и Института за модерна политика.

В определения от Конституционния съд срок писмени становища по делото са представили Министерският съвет, министърът на икономиката и енергетиката, Държавната комисия по енергийно и водно регулиране, Българската фотоволтаична асоциация, Българската ветроенергийна асоциация, Сдружение „Съюз на производителите на екологична енергия-BG” и Институтът за модерна политика. Останалите заинтересовани страни, не са представили становища.

Искането на президента на Република България се подкрепя от Българска фотоволтаична асоциация, Българската ветроенергийна

асоциация и Сдружение „Съюз на производителите на екологична енергия – BG”. Те настояват Конституционният съд да го уважи и да отхвърли като противоконституционни създадените с § 6, т. 2 и 3 от Заключителните разпоредби на ЗДБ – 2014 г. нови текстове в Закона за енергията от възобновяеми източници и посочват допълнителни съображения към аргументите в искането за противоконституционност на новосъздадените правни норми.

В своето становище Българската фотоволтаична асоциация подкрепя доводите на президента, че с приетите изменения се нарушават конституционни разпоредби, които гарантират икономическите права на стопанските субекти и равнопоставеност между участниците в икономическия живот, а въвеждането на таксата за производство на електроенергия е приета с немотивирана от законодателя целесъобразност; споделят се доводите на вносителя на искането, за еднаквите правни условия, при упражняването на еднакви или сходни дейности в определена сфера, навеждат се аргументи, че със създадените нови текстове в ЗЕВИ се нарушават актове на Европейския съюз – Директива 2009/72/ ЕО и чл. 63 и чл. 107 от Договора за функциониране на Европейския съюз/ДФЕС/.

Българската ветроенергийна асоциация посочва, че измененията в ЗЕВИ нарушават основни конституционни принципи - принципа на правовата държава и принципа за закрила на стопанската дейност и инвестициите; въведената с измененията фискална мярка е наречена „такса” без тя да се свързва с предоставянето на насрещна публична услуга и за това е противоконституционна и лишена от юридическо основание; приетите изменения нарушават и принципи на правото на Европейския съюз, отнасящи се до правната сигурност и легитимните очаквания на лицата.

Сдружение „Съюз на производителите на екологична енергия-БГ”, като подкрепят направеното искане, посочват, че оспорените разпоредби засягат договори, които са сключени преди приемането им, а промяната на

едно правно положение, в полза на държавата и във вреда на тези, с които тя се е договаряла, противоречи на принципа на правовата държава. Според сдружението с атакуваните текстове се нарушават и препоръки на Европейската комисия „за избягване на необявени или влизащи със задна дата промени в схемите на вече реализирани проекти в сферата на възобновяемите източници”.

В своите становища Министерският съвет, Министърът на икономиката и енергетиката, Държавната комисия за енергийно и водно регулиране и Институтът за модерна политика не споделят твърденията на държавния глава, изложени в искането му и изразяват мнение, че е неоснователно и следва да бъде отхвърлено, като се мотивират със съответни аргументи.

Според Министерския съвет държавната намеса в икономиката на страната се изразява в създаването на подходящи условия за работа на стопанските субекти като се отчита крайното удовлетворяване на обществените потребности. Въвеждането на специален режим за определена група икономически субекти не е противоконституционно, стига отношението към всички субекти в съответната група да е еднакво. Равенството не изключва диференциация, когато диференциацията признак не е дискриминационен. С разпоредбите създадени с § 6, т. 2 и 3 от Заключителните разпоредби на ЗДБ-2014 г. не се засягат предвидените в ЗЕВИ мерки за насърчаване на инвестициите в производството и потреблението на енергия от възобновяеми източници. Новосъздадените разпоредби не нарушават чл. 60, ал.1 от Конституцията, защото тя задължава гражданите да плащат данъци и такси, които се установяват само със закон, както е направено в този случай.

Министърът на икономиката и енергетиката счита искането за неоснователно. Според него ЗЕВИ и Закона за енергетиката (ДВ, бр. 107/2003 г., посл. изм. ДВ, бр. 66/2013 г.) задължават обществения доставчик и крайните снабдители да изкупуват цялото количество

електрическа енергия, произведена от възобновяеми източници по преференциална цена. За това в страната съществуват регулиран и свободен електроенергиен пазар. Производителите на електрическа енергия сами решават да ползват или не законовите преференции. В управлението на регулирания пазар държавата се намесва в по-висока степен от обичайната, която не отчита конкретните стойности на индивидуален инвестиционен проект, усреднени стойности на основата на официални източници и международния опит със специфичните за страната обстоятелства.

Държавната комисия по енергийно и водно регулиране намира искането на президента за обявяване противоконституционността на чл. 35а -35в и чл.73 ЗЕВИ за неоснователно и следва да се отхвърли от Конституционния съд. Изтъкват се съответни съображения, които обосновават конституционността на създадените с § 6, т. 2 и 3 правни норми от Заключителните разпоредби на ЗДБ-2014 г.

Институтът за модерна политика не споделя твърдението изразено в искането на президента защото чл. 19, ал. 2 от Конституцията не се отнася само до еднаквите правни условия за стопанска дейност, а изисква и гарантиране и защита на правата и интересите на потребителите, т.е. необходимо е да се търси и намира баланс между интересите на субектите, извършващи стопанска дейност от една страна и заедно с това законът да защитава правата и интересите на потребителя. Законодателството на Република България предвижда не само такси за административни услуги, но и регулаторни такси, с които се осъществява контрол върху стопанската дейност, според чл. 7а от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху икономическата дейност.

Не са постъпили становища от министъра на финансите, министъра на околната среда и водите, Върховния административен съд и Центъра за изследване на демокрацията.

Конституционният съд, след като обсъди аргументите, изложени в

искането на президента на Републиката, както и съображенията, развити в представените становищата на конституираните като заинтересовани страни, за да се произнесе по същество на делото взе предвид следното:

За противоречие с чл. 60, ал. 1 от Конституцията: „Гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество.”

С оглед принципа за разделението на властите и защита правата на гражданите определящо значение имат конституционните предписания, които засягат сферата на финансите. За това основните принципи за законоустановеност и съразмерност на данъците и таксите са закрепени в конституционни норми (чл. 84, т. 3 и чл. 60 от Конституцията). Държавният бюджет е инструмент за обществена и социална политика и има финансово-политическа функция. Според Конституцията на Република България ежегодният бюджет се утвърждава с бюджетен закон.

Проектозаконът за Държавен бюджет на Република България за 2014 г. е внесен от Правителството в 42-то Народно събрание без в него да фигурират новосъздадените и атакувани от президента на Републиката текстове. Между първото и второто четене тези текстове се предлагат от представители на една парламентарна група в Комисията по бюджет и финанси. Новите текстове в проектобюджета се обсъждат в Комисията на заседанията на 27 ноември и 3 декември 2013 г., след което се внасят за обсъждане в пленарната зала на второ четене на 3 декември 2013 г. и са приети след дебати на следващия ден - 4 декември 2013 г., като § 6, т. 2 и 3 от ЗДБ - 2014 г. (Стенографски дневници на 42 НС, Книга 25, втора сесия, с. 30-32, с. 94 и след.).

Държавните такси са финансово плащане със задължителен характер, което се налага едностранно от държавата. Те са вид публични вземания, които формират приходи в бюджета. Законодателят изисква основанието за събиране на таксата и нейният размер да се посочва от закон. Това в случая е направено със Закона за държавния бюджет – 2014 г.

В него с § 6, т. 2 от Заключителните разпоредби се създава нов член 35а, ал. 1 и ал. 3 в ЗЕВИ, по силата на които за производството на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия се събира такса, с която се задължават производителите на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия.

Материята на таксите се урежда в два основни законодателни акта – Закон за държавните такси (ЗДТ, Известия, бр. 104/1951 г., посл. изм. ДВ бр. 68/2013 г.) и Закон за местните данъци и такси (ЗМДТ, ДВ, бр. 117/1997 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 101/2013 г.). В чл. 3, ал. 1 ЗДТ се посочва, че „Държавна такса се заплаща при предявяване на искане за извършването на действието и/или при издаване на документа, за който се плаща такса, както е указано в тарифата.”

Таксата е плащане в полза на държавния бюджет от конкретно физическо или юридическо лице заради това, че е предизвикало действието на държавен орган в свой интерес или му е предоставена исканата услуга. Тя е финансово плащане, установено от държавата и събирано от нейните органи във връзка с извършвана от тях дейност или услуга. Поради връзката между таксата и съответната престация, заплащането на таксата може да се яви като условие за получаването на тази престация. Следователно такса е длъжен да плати всеки за когото законодателят е определил финансова отговорност за извършени държавни разходи в негова полза.

Таксите имат в определена степен възмезден и доброволен характер. Възмездността се изразява в получената услуга или в предизвиканото действие. Задължението да се плати такса се поражда по волята на гражданина или юридическото лице, което иска да се ползва от дадена услуга (Решение №10/2003 г. по к.д. №12/2003 г.). Таксите се плащат доброволно, защото платещът сам търси услуга или предизвиква действието на държавен орган в свой интерес. Когато физическото или

юридическото лице не поиска услугата или не предизвиква действието на държавен орган, то няма да дължи таксата.

Основанието за плащане на таксата е ползване на услугата или предизвикване на действието на държавния орган в полза на платеща на таксата. Тя е финансово плащане, възложено за събиране от държавните органи във връзка с предоставена услуга или извършване на дейност в полза на платеща. Както с основание се посочва в становището на Сдружението с нестопанска цел „Българска фотоволтаична асоциация с установената такса по чл. 35а, ал. 1 ЗЕВИ законодателят въвежда задължение за производителите на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия (чл.35а, ал. 3 ЗЕВИ) безвъзмездно плащане, срещу което не получават никаква услуга.

В съответствие с чл. 60, ал. 1 от Конституцията както данъците, така и таксите, които се плащат от физически и юридически лица се установяват само със закон, съобразно с техните доходи и имущество, както е направено в настоящия случай. Правната регламентация, която урежда въвеждането на данъци и такси зависи от волята на законодателя. Това изисква точно определяне на съдържанието на облагането/оказаната услуга или извършването на дейност в полза на платеща. Необходимостта от плащането на такса трябва да е обоснована, обективна и очевидна. Определянето на таксите изисква прозрачност на процедурата, защото несигурността от въвеждането на допълнителни, немотивирани увеличения на допълнителните разходи вредят и представляват финансова тежест за бизнеса в регулираните сектори на националната икономика, а това е в ущърб на гражданския интерес. „Формалното спазване на конституционните изисквания е недостатъчно, когато със закон се въвеждат допълнителни финансови задължения за гражданите при нарушаване същността на тези задължения” (Решение № 4/2013 г. по к.д. № 11/2013 г.). Конституционният съд не намира основания, да промени досегашната си практика, да се отклонява от това си разбиране, защото

изискванията за правов ред и стабилност задължават съда да се съобразява с предишните свои решения.

Като се ръководи от изложените съображения Конституционният съд намира, че ал. 1 на чл. 35а от Заключителните разпоредби на ЗДБ – 2014 г. противоречи на чл. 60, ал. 1 от Конституцията.

Противоречие с чл. 19, ал. 2 и 3 от Конституцията: „Законът създава и гарантирана всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя. Инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани се закриля от закона.”

Свободният пазар и конкуренцията изискват равнопоставеност на всички субекти – физически и юридически лица, в това число и организирани от държавата. Конституцията в чл. 19, ал. 2 предписва на държавата да изгради система на правно регулиране на стопанската дейност, която да гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия, както когато започват стопанска дейност, така и по отношение на нейното организиране и осъществяване.

Законът за енергията от възобновяеми източници регулира не само производството на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия, за която производителите се задължават с плащането на таксата по чл. 35а, ал. 1 ЗЕВИ. Той се отнася и до добиването на енергия от други възобновяеми неизкопаеми източници, които са определени в т. 8, § 1 от неговите Допълнителните разпоредби – аеротермална, геотермална и хидротермална енергия, океанска енергия, водноелектрическа енергия, биомаса, газ от възобновяеми източници, сметищен газ и газ от пречиствателни инсталации за отпадни води. От всички стопански субекти, които се занимават с производство на електрическа енергия от възобновяеми източници, единствено производителите на електрическа

енергия от вятърна и слънчева енергия са задължени с таксата по чл. 35а, ал. 1 ЗЕВИ.

Недопустимо е създаването на обособен, специален правен режим за някои субекти на стопанска дейност, а изключването на този специален режим за други. Законодателят е длъжен да установи подходящ правен механизъм, който успешно да може да предотвратява злоупотреби с монополизъм, нелоялна конкуренция и да защитава потребителя.

В своето искане президентът посочва, че съгласно чл.19, ал. 3 от Конституцията „инвестициите и стопанската дейност на българските и чуждестранни граждани и юридически лица се закрилят от закона. Стопанската инициатива може да се разгърне само при законова сигурност за правните субекти при осъществяване на тяхната стопанска дейност.”

Безусловно законодателят е длъжен да предостави еднакви гаранции на всички стопански субекти – физически и юридически лица, както за българските, така и за чуждестранните инвеститори. Законодателната закрила следва да се осъществява срещу ограничаването на инвестициите и на стопанската дейност от страна на държавата. Следователно разпоредбите на чл. 35а, ал. 3 ЗЕВИ, с които се въвежда „такса” за производство на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия и се задължават производителите на такава енергия с „таксата”, по чл. 35а, ал. 1 влизат в конфликт с чл. 19, ал.3 от Конституцията. Последната разпоредба е с характер на конституционно установена гаранция на инвестициите и на свободната стопанска дейност в страната. След като законодателят насърчава инвестициите и стопанската дейност, той същевременно с това трябва да създаде режим, който да защитава легитимно инвестициите, които се правят или са направени от български и чуждестранни физически и юридически лица, за да функционира нормално икономическата система.

По изложените съображения Конституционният съд прави извода, че чл. 35а, ал. 3 ЗЕВИ противоречи и на чл. 19, ал. 2 и ал. 3 от Конституцията.

Противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията: „Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната.”

Член 35а, ал. 2 ЗЕВИ описва формулата по която се определя размера на таксата, а в чл. 35б ЗЕВИ постановява, че таксата по чл. 35а ЗЕВИ се удържа и внася от обществения доставчик или от крайните снабдителите и се определя редът за нейното внасяне. С чл. 35в ЗЕВИ се предвижда за невнесена в срок такса по чл. 35а ЗЕВИ да се начислява и дължи лихва съгласно Закона за лихвите върху данъци, такси и други подобни държавни вземания (ДВ, бр. 91/1957 г., посл. изм. ДВ, бр.103/1999 г.). В създадения чл. 73 ЗЕВИ е уредена административнонаказателна отговорност за субектите, които не изпълняват задълженията си следващи от чл. 35а и 35б ЗЕВИ.

Посочените разпоредби са регулации, които сами по себе си не са противоконституционни. Същевременно те са свързани и обслужват разпоредбите на чл. 35а, ал. 1 и 3 ЗЕВИ, които са противоконституционни и поради обусловеност с тях са също противоконституционни, защото самостоятелното им съществуване влиза в противоречие с принципа на правовата държава.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и чл. 14, ал. 2 и чл. 22, ал. 1 ЗКС, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционни точки 2 и 3 от § 6 от Заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет за 2014 г.(ДВ, бр.109/2013 г), с които са създадени чл. 35а, ал.1, 2 и 3, чл. 35б, ал. 1, 2, 3 и 4, чл. 35, ал. 1, 2 и 3, и чл. 73, ал. 1, 2, 3 и 4 от Закона за енергията от възобновяеми източници(ДВ, бр. 35/2011 г., посл. изм. и доп., ДВ бр.

9/2013 г.),

Председател:

Димитър Токушев