



**БЪЛГАРСКА АСОЦИАЦИЯ ЗА РАЗВЛЕКАТЕЛНИ И
ХАЗАРТНИ ИГРИ-21**

НАРОДНО СЪБРАНИЕ на РБ

ДО НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ НА № ПГ-006-01-8

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПОЛУЧЕНО НА 23. 01. 2020

КОМИСИЯ ПО БЮДЖЕТ И ФИНАНСИ

НА ВНИМАНИЕТО НА ГОСПОЖА МЕНДА
СТОЯНОВА – ПРЕДСЕДАТЕЛ
НАРОДНИТЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ ОТ

КОПИЕ ДО:

44-ТОТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

ОТ

БЪЛГАРСКА АСОЦИАЦИЯ ЗА РАЗВЛЕКАТЕЛНИ И
ХАЗАРТНИ ИГРИ -21“, ЕИК: 205127822

АДРЕС: гр. София, П.К. 1000, район „Тръгдица“,

ул. „Узунджовска“ №12, ЛИЦЕ ЗА КОНТАКТ:

доц. д-р Георги Василев Георгиев,

Председател на сдружението

ИЗХ. № 2/23.01.2020 Г.

Относно: Въвеждане на държавен монопол при организирането на лотарийни игри с внесения от Валери Симеонов и група народни представители Закон за изменение и допълнение на Закона за хазарта рег. № 054-01-4 от 16.01.2020 г. /наричан навсякъде по-долу за краткост „Проекта“/

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО СТОЯНОВА,

УВАЖАЕМИ НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,

Предвид предстоящото обсъждане в Комисията по бюджет и финанси на първо четене на внесения от Валери Симеонов и група народни представители Закон за изменение и допълнение на Закона за хазарта рег. № 054-01-4 от 16.01.2020 г. /наричан навсякъде по-долу за краткост „Проекта“/, представяме на Вашето внимание нашето **ПРИНЦИПНО СТАНОВИЩЕ** по предложения проект, разглеждащо само и единствено съответствието на Проекта с Конституцията на Република България и основополагащите правила на правото.

Предложеният проект е противоконституционен, защото нарушава множество конституционни норми и принципи.

I. Съответствие на Проекта с основните конституционни принципи.

Сред основните принципи, съдържащи се в Конституцията на Република България, е принципът на правовата държава /Преамбул на КРБ и чл. 4, ал. 1 от КРБ/.

Съгласно чл. 4, ал. 1 от КРБ, Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната.

Конституционният съд, в своята практика, е имал възможност да изследва и разкрие голям брой аспекти от многопластовия конституционен принцип на правовата държава.

Конституционният съд дава дефиниция на принципа на правовата държава. Съгласно тази дефиниция, принципът на правовата държава се изразява в упражняване на държавна власт на основата на конституция, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г., Решение № 7 от 2005 г. по к.д. № 1/2005 г., Решение № 4 от 2014 г. по к.д. № 12/2013 г. и Решение № 10 от 2016 г. по к.д. № 3/2016 г.). Общото съдържание на принципа на правовата държава е универсалната и еднаква задължителност на правото за всички юридически субекти при осъществяване на държавното управление и в реализацията на основните права на човека.

В практиката си Конституционният съд поддържа, че законодателят следва да уреди „сходните случаи по еднакъв начин, а различните – по различен начин“ (Решение № 12 от 2018 г. по к. д. № 1/2018 г., Решение № 3 от 2019 г. по к. д. № 16/2018 г.).

Близък до посочения извод КС прави и в Решение № 10 от 2009 г. по к. д. № 12/2009 г., където е отбелязано, че „в правовата държава подобните случаи трябва да се третират еднотипно и да не се допуска диференциация в законодателните разрешения по чужди на Конституцията критерии“. Тези правила, изведени от КС, също произтичат от изискването за правна сигурност, последователност, предвидимост и стабилност на законодателните решения и са част от формалния аспект на правовата държава, но те същевременно са част и от материалния аспект на правовата държава, тъй като справедливостта изисква еднаквите случаи да бъдат уредени от страна на законодателя по еднакъв начин и в съответствие със заложените от Конституцията критерии.

Много значим аспект на принципа на правовата държава и в частност на изискването за правна сигурност, последователност, предвидимост и стабилност на законодателните решения е забраната за обратно действие на правните норми като цяло и конкретно на законовите норми (Решение № 4 от 2014 г. по к. д. № 12/2013 г.,

Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1/2017 г.).

КС разграничава два вида обратно действие – същинско и несъщинско обратно действие. Според конституционната юрисдикция същинско обратно действие (съдът го определя още като „ретроактивност *stricto sensu*“) е налице, когато законът „преурежда юридическите факти от момента на тяхното проявление до завършен фактически състав, с който приключва едно правоотношение“, а несъщинското обратно действие (Конституционният съд го нарича още „привидна, несъщинска ретроактивност – незабавно прилагане на закона“) се проявява, когато „нововъведен правен режим преурежда за в бъдеще заварени правоотношения, които не са приключили“ (Решение № 12 от 2010 г. по к.д. № 15/2010 г., Решение № 9 от 1996 г. по к.д. № 9/1996 г., Решение № 10 от 2011 г. по к. д. № 6/2011 г., Решение № 5 от 2017 г. по к. д. № 12/2016 г.).

Конституционният съд в своята юриспруденция е приел, че същинското обратно действие („ретроактивност *stricto sensu*“) е забранено в три хипотези:

- 1) когато се нарушава доверието в правната система;
- 2) когато се нарушава правната сигурност;
- 3) когато се нарушават придобити права. (Решение № 5 от 2017 г. по к. д. № 12/2016 г.).

В Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1/2017 г. КС допълва, че съгласно принципа за защита на оправданите правни очаквания, който е свързан с правната сигурност, трябва да не се допускат „внезапни, неочаквани и непропорционални на конституционните стандарти законодателни промени“.

Друг значим аспект, свързан с изискването за правна сигурност, последователност, предвидимост и стабилност на законодателните решения, с необходимостта законодателят да осигури защита на законно придобитите от страна на лицата права (Решение № 4 от 2014 г. по к. д. № 12/2013 г., Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1/2017 г.).

Законодателят, чрез приеманите от него нормативни актове, не следва да засяга по произволен начин законно придобити конституционни права. Конституционният съд твърди, че приеманите от Народното събрание закони следва да „гарантират правната сигурност, в т.ч. като се зачитат придобитите от гражданите и юридическите лица съгласно закона права“, като посочва също, че Народното събрание не трябва да променя законите в полза на държавата и във вреда на гражданите и юридическите лица (Решение № 7 от 2001 г. по к. д. № 1/2001 г., Решение № 10 от 2009 г. по к. д. № 12/2009 г., Решение № 3 от 2019 г. по к. д. № 16/2018 г.).

В своята практика конституционната юрисдикция поддържа, че съгласно правната сигурност и предвидимост на законодателните решения е „конституционно недопустимо законодателят впоследствие да налага неблагоприятни последици за правните субекти, които са действали точно в съответствие със съществуващата

нормативна уредба“, т.е. с обратна сила да се отнемат придобити права (Решение № 7 от 2009 г. по к. д. № 11/2009 г., Решение № 5 от 2017 г. по к. д. № 12/2016 г.).

Друг важен аспект на материалната правова държава е забраната за произвол.

Конституционният съд счита, че произволът представлява „нарушение на обективен критерий като мащаб за справедливост“ и че забраната за произвол е приложима към всеки закон (Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 г., Решение № 4 от 2019 г. по к. д. № 15/2018 г.). Възстановяването на правната справедливост е също много значим компонент на материалната правова държава (Решение № 17 от 2018 г. по к. д. № 9/2018 г.).

В Решение № 10 от 2009 г. по к. д. № 12/2009 г. е отбелязано, че „при съставянето на законите в правовата държава законодателят трябва да търси решения, които да задоволяват справедливия интерес в рамките на модела, който Конституцията задава, а не инцидентно или под влияние на случайни фактори да въвежда рестрикции и да установява привилегии, нито да предоставя права, които не могат да бъдат упражнявани.“

В Решение № 8 от 2012 г. по к. д. № 16/2011 г. КС твърди, че „в Конституцията и законите трябва да е изразена държавната воля, в тях трябва да са заложени справедливи, социално оправдани и общоприети принципи на правото. Нещо подобно е посочено и в Решение № 2 от 2014 г. по к. д. № 3/2013 г. Съгласно изложеното в това решение, „законите трябва да изразяват конституционно закрепените принципи и да предлагат справедливи и социално оправдани решения в рамките на регулираната материя.“

II. Съответствие на Проекта с установените от Конституцията ограничения на държавния монопол.

Под монопол се разбира изключителното право на дадено лице да извършва определена дейност (съсредоточаване в едни ръце производството или разпространението на един артикул според Търговския енциклопедичен речник на Ал. Хаджиев и изключителното право на едно или повече лица или фирми да осъществява определен бизнес или търговия, да произвежда определен артикул или да контролира продажбата на цялата доставка на определена стока според Световния речник по право и търговия). Такова е общоутвърденото значение на понятието и то е намерило израз и в определителната норма на чл. 16, ал. 1 от Закона за защита на конкуренцията, която съдържа дефиниция на "монополно положение"/ "Монополно е положението на предприятие, което по закон има изключителното право да извършва определен вид стопанска дейност; Монополно положение може да се предоставя само със закон в случаите, когато то е предоставено на държавата по чл. 18, ал. 4 от Конституцията на Република България; Всяко друго предоставяне на монополно положение е недействително/.

В текста на ал. 4 на чл. 18 от Конституцията са изброени стопански дейности, които държавата със закон може да организира като държавен монопол. Тези дейности имат такова важно значение за икономиката на страната, че "установеният със закон държавен монопол" (по терминологията на конституционния текст) ще бъде "в интерес на гражданите и обществото" (ал. 6 на същия текст). Изброяването и тук е изчерпателно, защото представлява изключение от конституционните принципи на пазарната икономика, които ясно са формулирани в чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията. Разпоредбата на чл. 18, ал. 4 трябва да се свърже с принципите на "свободна стопанска инициатива" по чл. 19, ал. 1 и с изискването "законът да създаде и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност" (чл. 19, ал. 2). По-нататък същата конституционна разпоредба изисква законът да "предотвратява злоупотребата с монополизма". Очевидно е, че систематично тълкуване на чл. 18, ал. 4 относно "установяването на държавен монопол върху" и "предотвратяване злоупотребата с монополизма" по чл. 19, ал. 2 изисква първият текст да бъде приет като изчерпателно изброяване на стопанските дейности, относно които е допустимо да се установи държавен монопол. Логиката на конституционния законодател е безупречна: принципно да бъдат утвърдени еднакви правни условия за всички субекти на стопанска дейност и да се предотвратява монополизмът (чл. 19, ал. 2), от една страна и, от друга страна, да се допусне установяването на държавен монопол със закон само в изчерпателно изброените в самата Конституция сфери на стопанска дейност (чл. 18, ал. 4).

Предлаганият монопол е противоконституционен, защото изискването с със закон да е организиран държавен монопол, предпоставян от конституционно установена дейност като основа и съдържание на този закон. Предметът на закона за монопола не е посочен. А той трябва изрично да фигурира измежду изчерпателно изброените стопански дейности в конституционния текст (чл. 18, ал. 4). Такъв за хазарта липсва в разпоредбите на Конституцията. Не може да има друга непосочена в Конституцията стопанска дейност, предмет на държавен монопол. Бланкетната и мъглява формулировка, отразена в устройствен закон за определени стопански отношения - тези за хазарта /организирането на лотарийни игри са вече уредени в Закона за хазарта/ е нарушенас на Конституцията относно принципната недопустимост на монопола в сферата на стопанска дейност и на лицензирането.

Следва да се постави въпроса, какво отношение има предложеният текст с разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, която постановява, че законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотреба с монополизма и нечестната конкуренция.

Наистина Конституцията в чл. 18, ал. 4 допуска със закон да се установява държавен монопол върху определени дейности, които да бъдат поверени на държавни

предприятия и други правни субекти. Монополът създава не само икономически, но и правно различни условия за дейност на стопанските субекти. Именно защото се касае за изключение, Конституцията в чл. 18, ал. 4 изброява изчерпателно стопанските дейности, в сферата на които държавата със закон може да установи монопол. В практиката си Конституционният съд е приел и последователно отстоявал схващането, че изброяването в чл. 18, ал. 4 на Конституцията с изчерпателно и кръгът на предвидените дейности не може да бъде разширяван от законодателната власт (Решение № 2/96 г. по к. д. № 26 от 1995 г. , Решение № 33/98 г. по к.д. № 30 от 1998 г. и Решение № 6/2000 г. от по к.д. № 8 от 2000 г.). Според чл. 18, ал. 4 в сферата на изрично предвидените в Конституцията дейности Народното събрание може със закон да установява монопол като изобходима гаранция за защитата на общия интерес. Извън това обаче Конституционният съд последователно е обосновал разбирането, че установяването на монопол, както и нарушаването на еднаквите правни условия за стопанска дейност, са конституционно недопустими.

Разпоредбата на чл. 18, ал. 4 следва да се разглежда като изключение от принципа, установен в чл. 19, ал. 1 от Конституцията , че икономиката на Република България се основава на свободната пазарна инициатива. В мотивите на Решение № 2/96 г. по к.д. № 26 от 1995 г. е посочено, че конституционният законодател (учредителната власт) изисква осигуряване на равни правни условия за всички субекти на стопанска дейност и предотвратяване на монополизма. Доколкото хазартната дейност и управлението в тази сфера не са изрично посочени в чл. 18, ал. 4, Конституционният съд, като потвърждава практиката си, поддържа, че със закон не би следвало да може да се създава монопол по отношение на дейност, която не е изрично посочена в чл. 18, ал. 4 на Конституцията, каквато безспорно е хазартната дейност по организиране на хазартни игри по Закона за хазарта.

Предвид изложеното в заключение следва да се отбележи, че предложеният Проект пряко нарушава принципа на правната сигурност както във формален, така и в материален смисъл по изложените в настоящото становище критерии.

С уважение:.....
/доц. д-р Георги Георгиев,

Председател на БАРХИ

