



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

---

**РЕШЕНИЕ № 16**

София, 12 юни 2001 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Христо Данов

Членове: Георги Марков

Неделчо Беронов

Стефанка Стоянова

Маргарита Златарева

Васил Гоцев

Людмил Нейков

Румен Янков

Живан Белчев

Пенка Томчева

при участието на секретар-протоколита Енита Еникова разгледа в закрито заседание на 12 юни 2001 г. конституционно дело № 6/2001 г., докладвано от съдията Георги Марков.

Делото е образуване на 09.03.2001 г. по искане на 59 народни представители от XXXVIII Народно събрание. Иска се установяване на противоконституционност на следните разпоредби от Закона за държавния бюджет на Република България за 2001 г./ЗДБРБ за 2001 г./-ДВ, бр.108/2000 г., а именно: на чл.1, ал.2 в частта по т.1.11.1., 5.1.1. и 5.2.1.; чл.2, ал.1, т. II, ал.2, ал.5 в частта, относно думата “преизпълнението” и ал.8; чл.9, ал.1 и 2; чл.10, ал.1; чл.11, ал.1, 2, 4 и 5; чл. 13, ал.4 и 5 в частта, относно думите “органите на съдебната власт”, “и кметовете”, “чл.2, ал.2” и “чл.9, ал.2”; § 9; § 20; § 22, ал.2 и

3; § 26; § 30; § 35, ал.2; § 37 от Преходните и заключителни разпоредби и Приложения № 3 и № 4 от същия закон. Иска се и установяване на несъответствието на атакуваните разпоредби, отнасящи се до бюджетите на общините, с принципите на Европейската харта за местното самоуправление.

С определение от 15.03.2001 г. искането е допуснато за разглеждане по същество.

Със същото определение като заинтересувани страни по делото са конституирани: Народното събрание, Министерският съвет, министърът на финансите, министърът на регионалното развитие и благоустройството, Висшият съдебен съвет, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, главният прокурор и Националното сдружение на общините в България.

Становища по делото са постъпили от Народното събрание, Министерския съвет, министъра на финансите, Висшия съдебен съвет и Националното сдружение на общините в България.

Народното събрание, Министерският съвет и министърът на финансите пледират за отхвърляне на исканията изцяло. Висшият съдебен съвет /ВСС/ поддържа, че са противоконституционни разпоредбите на чл.2, ал.1, т.ІІ и ал.2 ЗДБРБ за 2001 г. Националното сдружение на общините в България е за уважаване на искането относно разпоредбите свързани с бюджетите на общините.

Конституционният съд, след като обсъди съображенията, развити в искането, становищата на страните, както и приложените към делото доказателства, прие следното:

**І. ОТНОСНО ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТТА НА РАЗПОРЕДБИТЕ НА ЗДБРБ ЗА 2001 г., ОТНАСЯЩИ СЕ ДО БЮДЖЕТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ**

*По чл.2, ал.1, т. ІІ.*

Искателите поддържат, че разпоредбата е противоконституционна, защото не предвижда средства за ВСС, поради което противоречи на чл.129, чл.130 и чл.131 от Конституцията.

Наистина, с Решение № 17/1995 г., по к.д. № 13/95 г. /ДВ, бр.93/95 г./ Конституционният съд е дал задължително тълкуване на основния закон в смисъл, че ВСС има самостоятелен бюджет, който се гласува от Народното събрание в цялото свое съдържание като бюджет на орган на съдебната власт. Посочено е, че всеки закон за годишен държавен бюджет на страната, в който липсват средства за отделни конституционно установени държавни институции, може да бъде обявен за противоконституционен, тъй като парализира тяхната дейност. Със същото решение Конституционният съд е обявил за противоконституционен отказа на парламента да включи в закона за държавния бюджет за съответната година на самостоятелен ред /самостоятелна позиция/ бюджета на ВСС.

Конституционният съд не изоставя своето принципно становище, изразено в посоченото по-горе тълкувателно решение, че ВСС има бюджет, който е съставна част от бюджета на съдебната система, но е самостоятелен спрямо бюджетите на другите, правораздавателните органи от тази система. В случая обаче, съдът приема, че атакуваната законова разпоредба, с която се приема бюджета на съдебната власт за 2001 г. не лишава от средства за текущи разходи ВСС и не парализира неговата дейност. Практически не е налице отказ от страна на парламента да осигури средства за функциониране този конституционно установен държавен орган. Това личи и от волята на законодателя при приемането на въпросната разпоредба в пленарната зала. Средствата за текущи разходи за ВСС са включени в общите текущи разходи за цялата съдебна власт. При разпределението на бюджета на съдебната власт по съответни органи, ВСС заделя предвидените и необходимите средства за своето функциониране.

Поради това, че в ЗДБРБ за 2001 г. са осигурени средства за нормалното функциониране на ВСС, въпреки че те не са описани на самостоятелен ред /самостоятелна позиция/, което би било по-прецизно от гледна точка на основния закон, разпоредбата на чл.2, ал.1, т. II не е противоконституционна.

***По чл.2, ал.2.***

Атакуваната разпоредба на чл.2, ал.2 ЗДБРБ за 2001 г. утвърждава субсидия по бюджета на съдебната власт в размер на 90 на сто от определената сума по ал.1, като останалите 10 на сто се предоставят само в случай, че не се превиши утвърденият с чл.1, ал.3 бюджетен дефицит. Според искателите така се нарушават чл.8 и чл.117, ал.2 и 3 от основния закон.

Конституционният съд приема, че не е налице нарушаване на принципите на разделението на властите и на независимостта на съдебната власт, залегнали в чл.8 и чл.117, ал.2 от Конституцията. С разпоредбата на чл.1, ал.2 ЗДБРБ за 2001 г. е приет самостоятелен бюджет на независимата съдебна власт, което е в пълно съответствие с чл.117, ал.3 от основния закон.

Суверенно право на Народното събрание по чл.84, т.2 от Конституцията е при приемане на държавния бюджет да определя начина и условията на получаване на субсидията на всички държавни органи, в това число и тези на съдебната власт. Няма конституционна норма, която да ограничава законодателното тяло по този въпрос. Ето защо чл.2, ал.2 ЗДБРБ за 2001 г. не е противоконституционен.

***По чл.2, ал.5, в частта относно думата “преизпълнението”***

Според чл.2, ал.5 ЗДБРБ за 2001 г. преизпълнението, или неизпълнението на приходите от такси от дейността на органите на съдебната власт е за сметка на републиканския бюджет. Искателите атакуват разпоредбата само относно думата “преизпълнението”,

считайки, че е нарушен чл.117, ал.3 от Конституцията, поради вмешателство в самостоятелния бюджет на независимата съдебна власт.

С Решение № 18/1993 г. по к.д. № 19/1993 г. /ДВ, бр.1/94 г./ Конституционният съд е приел, че съдебната власт е на бюджетна издръжка. Източниците на средства, които са необходими за балансиране на гласуваните от парламента годишни разходи, се набират чрез приходната част на републиканския бюджет. Правната уредба на източниците на средства по произход, основание и разпределение се съдържа в съответния устройствен закон за бюджета, който се приема също от парламента. Следва да се има предвид и обстоятелството, че самостоятелността на бюджета на съдебната власт не накърнява бюджетните правомощия на върховния законодателен орган – Народното събрание.

Следователно, няма конституционна пречка преизпълнението на приходите от такси от дейността на органите на съдебната власт да е за сметка на републиканския бюджет. Още повече, че и неизпълнението на предвидените приходи от такси от дейността на тези органи е също за сметка на републиканския бюджет. В този смисъл е и Решение № 15/1997 г. по к.д. № 9/1997 г. – ДВ, бр.101/97 г. Предвид изложеното атакуваната разпоредба не е противоконституционна.

***По чл.2, ал.8.***

С тази правна норма се предвижда в случаите, когато органите на съдебната власт са настанени в сгради – държавна, или общинска собственост, те да не заплащат наем. Вносителите на искането считат, че е налице нарушаване на принципа на правовата държава – чл. 4, ал.1 от Конституцията, тъй като наемните правоотношения са винаги възмездни.

Според Конституцията държавните имоти се стопанисват и управляват в интерес на гражданите и обществото – чл.18, ал.6 от основния закон. Режимът на обектите на държавната и общинската

собственост от друга страна, се определя от закона – чл.17, ал.4 от Конституцията. Законодателят е преценил, че в интерес на гражданите и обществото е съдебните органи, настанени в сгради държавна и общинска собственост, да не заплащат суми за ползването им.

Очевидно Народното събрание е избрало подход, който е преценило за най-целесъобразен от гледна точка на процеса на съставяне и изпълнение на държавния бюджет. Не са предвидени разходи по бюджета на съдебната власт за изплащане на наеми, в случаите, когато приходите по бюджета на други органи от тези наеми биха намерили отражение в размера на субсидията.

Следва да се има предвид и това, че интересите на държавата и общините не могат да се съизмеряват единствено в парични приходи от отдаването под наем на сградния фонд, който е държавна или общинска собственост. Законодателят е преценил, че общественият интерес налага органите на съдебната власт да са в близост до населението на съответното населено място. С оглед на изложеното чл.2, ал.8 ЗДБРБ за 2001г. не е противоконституционен.

## **II. ОТНОСНО ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТТА НА РАЗПОРЕДБИТЕ НА ЗДБРБ ЗА 2001 г., ОТНАСЯЩИ СЕ ДО БЮДЖЕТИТЕ НА ОБЩИНИТЕ**

*По чл.1, ал.2, в частта на т. 1.11.1., 5.1.1., 5.2.1. и чл.9, ал.1 и 2 и Приложение № 3*

С т.1.11.1. на чл.1, ал.2 ЗДБРБ за 2001 г. се предвиждат целеви социални помощи на общините в размер на 60000,0, а в т.5.1.1. от същата разпоредба субсидия за тях в размер на 537892,2 лв. С т.5.2.1. на атакуваната разпоредба вноските от общините /нето/ се определят на - 56361,3 лв.

С чл.9, ал.1 от закона се приемат по методика, съгласно Приложение №3 размерите на нетните взаимоотношения на определена сума под формата на общи и целеви субсидии и вноски и

неразпределени разходи в републиканския бюджет. С ал.2 на същия член се утвърждава субсидия на общините в размер 90 на сто от определените им суми по ал.1, без целевите субсидии за социални помощи, като останалите 10 на сто се предоставят само в случай, че не се превиши утвърденият с чл.1, ал.3 от закона бюджетен дефицит.

Според вносителите въпросните текстове са противоконституционни, защото нарушават самостоятелността на общинските бюджети, което е отличителна черта на местното самоуправление – чл.141, ал.1 от Конституцията. Те считат, че в закона не са осигурени средства за нормално функциониране на общините.

Конституционният съд приема, че посочените по-горе разпоредби не нарушават Конституцията. С предвидените в чл.2, ал.1, т. 1.11.1. и 5.1.1. целеви социални помощи и субсидии на общините, законодателят е изпълнил задължението си по чл.141, ал.3 от основния закон. Съгласно тази конституционна разпоредба държавата е длъжна да подпомага общините, включително и чрез средства от държавния бюджет.

От друга страна субсидиите и вноските са елемент на бюджетни взаимоотношения между държавата и общините. Посредством механизма на предвидената в закона методика се постига баланс между националните и местните интереси и защита на по-слабите във финансово отношение общини. В този смисъл е и Решение № 2/2001 г. по к.д. № 10/2000 г. /ДВ, бр.9/2001 г./.

Следва да се има предвид и чл.20 от Конституцията, според който държавата е длъжна да създава условия за балансирано развитие на отделните райони на страната.

### ***По чл.10, ал.1***

Тази разпоредба предвижда, че при съставянето на общинските бюджети за 2001 г. размерът на средствата за социални помощи по Закона за социално подпомагане и Указа за насърчаване на

раждаемостта, не може да бъде по-малко от удвоения размер на предвидените с чл.9, ал.1 целеви субсидии за социални помощи.

Според искателите възприетият подход не кореспондира с чл.47, ал.1 и чл.51 от Конституцията.

Конституционният съд приема, че чл.10, ал.1 ЗДБРБ за 2001 г. е в съответствие с въпросните конституционни разпоредби. В тях изрично е посочено, че жената - майка се ползва от особена закрила на държавата, а гражданите имат право на социално подпомагане. Следва да се има предвид и обстоятелството, че според преамбюла на основния закон Република България е социална държава. Ето защо държавата чрез закон може да възлага социални функции и на общините.

Нито от чл.47, ал.1, нито от чл.51 на Конституцията, на които се позовават вносителите не следва поддържаният от тях извод, че социалното подпомагане и грижите за децата са задължение изключително на държавата. Нещо повече, редица конституционни разпоредби /чл.51, ал.3 и чл.52, ал.2/ определят закрилата на нуждаещите се от социално подпомагане като задължение както на държавата, така и на обществото, от което несъмнено не могат да бъдат изключени общините. Ето защо атакуваната законова разпоредба не противоречи на Конституцията.

***По чл.11, ал.1, 2, 4 и 5***

Въпросните законови текстове уреждат начина на финансиране от централната власт на капиталовите разходи на общините и допустимостта за вътрешно компенсирани промени с тях.

Искателите считат, че тези разпоредби влизат в противоречие с конституционния принцип за самостоятелност на общинските бюджети. Тяхната теза е, че не може министърът на финансите да утвърждава разчета по чужд бюджет, като утвърждава разчетите за финансиране на капиталовите разходи на общините, финансирани със средства от целевата субсидия.

Следва да се има предвид, че държавата чрез средства от бюджета и по друг начин подпомага нормалната дейност на общините – чл.141, ал.3 от Конституцията.

Няма пречка от гледна точка на основния закон финансовото подпомагане на общините да става в конкретни случаи под формата на целеви субсидии. Предоставянето на целеви субсидии за изпълнение на ремонтни програми и проекти е резултат на определена държавна политика. Това следва от разпоредбата на чл.20 от Конституцията, според която държавата създава условия за балансирано развитие на отделните райони на страната. При това правителството ръководи вътрешната политика на страната и изпълнението на държавния бюджет- чл.105, ал.1 и чл.106 от основния закон. С оглед на това правомощията на министъра на финансите за утвърждаване разчетите за финансиране на капиталовите разходи на общините, финансирани със средства от целевата субсидия не противоречат на Конституцията.

***По чл.13, ал.4 и 5 в частта, относно думите “органите на съдебната власт”, “ и кметовете”, “чл.2, ал.2” и “чл.9, ал.2”***

Според тези текстове общинските съвети утвърждават приоритети, по които се изразходват постъпилите по бюджета им средства, с изключение на тези с целево предназначение. Кметовете, от друга страна, могат да поемат задължения за разходи при съобразяване на ограничителните условия по чл.2, ал.2, чл.3, ал.2, чл.4, ал.3, чл.6, ал.2, чл.7, ал.2, чл.9, ал.2. Същото се отнася и за органите на съдебната власт.

Според искателите тези разпоредби са в противоречие с чл.7, ал. 2 от Закона за общинските бюджети, а от там и с чл.4, ал.1 и чл.141, ал.1 от Конституцията.

Конституционният съд приема, че самостоятелността на общинските бюджети не означава, че законодателят не може да въвежда правила за процеса на съставяне и изпълнение на общинските

бюджети. Народното събрание може да приеме по целесъобразност ограничителни норми с оглед по-ефикасен контрол за целесъобразно извършване на разходите. В този смисъл е и Решение № 2/2001 г. по к.д. № 10/2000 г. Ето защо разпоредбата не противоречи на основния закон.

***По § 9; § 20; § 22, ал.2 и 3; § 26; § 30; § 35, ал.2 и § 37 от Преходните и заключителни разпоредби ЗДБРБ за 2001 г.***

***По § 9 и Приложение № 4***

С въпросните разпоредби се определят извънбюджетните сметки и фондове за 2001 г. Така например с т.1 от Приложение № 4 се създава фонд “Професионална квалификация и безработица” към Министерството на труда и социалната политика.

Съставянето, изпълнението и отчитането на бюджета са държавна дейност, свързана с управлението на страната /Решение № 11/1995 г. по к.д. № 14/95 г. – ДВ, бр.68/95 г./. Конституционният съд приема, че като висш законодателен орган за парламента не съществуват конституционни пречки в ЗДБРБ за 2001 г. да определи извънбюджетните сметки и фондове за същата година. Наред с това Конституцията предпоставя баланс между обществените и местните интереси. В правомощията на Народното събрание е по законодателен ред да постигне този баланс – чл.62 и чл.84, т.2 от основния закон. Затова и атакуваните норми не са противоконституционни.

***По § 20***

Според тази разпоредба, когато бюджетните учреждения, финансирани от държавния бюджет, от бюджетите на общините или по ред на извънбюджетните средства, са настанени в сгради – собственост на държавата или общините, те не заплащат наеми.

Конституционният съд приема, че разпоредбата не е противоконституционна по съображения изложени в решението във връзка с чл.2, ал.8 ЗДБРБ за 2001 г.

### ***По § 22, ал.2 и 3***

Според искателите двете разпоредби противоречат на чл.141, ал.1 от основния закон. Според тях общинският бюджет е самостоятелен, само ако общината действа автономно във всички негови фази – съставяне, приемане, изпълнение и отчет.

Наистина с ал.2 от § 22 се предвижда бюджетът на общините да се съставя на основата на бюджетната прогноза от Главната данъчна дирекция за данъчните приходи по бюджета на общините за 2001 г.

Следва да се подчертае, че самостоятелността на общинските бюджети не изключва възможността от съответно участие на компетентните органи на изпълнителната власт в процеса, както на съставянето, така и на изпълнението на общинските бюджети / Решение № 2/2001 г. по к.д. № 10/2000 г. /

Изложеното важи и за ал.3, според която преизпълнението, респ. неизпълнението на данъчните приходи за 2001 г. е за сметка на републиканския бюджет. Законодателят се е съобразил със задължението си по чл.141, ал.3 от Конституцията да подпомага общините, включително и чрез средства от държавния бюджет.

### ***По § 26***

Според тази разпоредба, относителният дял на направената вноска от общината по чл.9, ал.1 към всеки отчетен период на годината не може да бъде по-нисък от относителния размер на извършените бюджетни разходи, включително разходите за инвестиции и текущ ремонт към бюджетните кредити за същия период на годината и по-висок от утвърдената с този закон вноска.

Вноските в държавния бюджет от общините са елемент от бюджетните взаимоотношения между тях и държавата. Тези вноски се използват изключително за подпомагане на по-слабите финансово общини. Разпоредбата е изцяло в съответствие с чл.20 и чл.141, ал.3 от

основния закон, според които държавата създава условия за балансирано развитие на отделните райони на страната, включително и чрез финансово подпомагане на общините по начин определен със закон.

### ***По § 30***

Според този законов текст на общините, чиито бюджетни взаимоотношения с републиканския бюджет за 2001 г. са вноски, се предоставят допълнителни целеви средства, ако направената от общината вноска към републиканския бюджет е в размер, съответстващ на дължимата за съответния период част.

Разпоредбата не нарушава Конституцията и е в съответствие с чл.141, ал.3 задължаващ държавата да подпомага финансово общините, включително и чрез средства от държавния бюджет.

### ***По § 35, ал.2***

С тази разпоредба практически държавата осигурява финансово защитата на определени социални групи от населението оцетени по време на тоталитарната държава. Става дума за задължения на общините по отношение на собствениците на отчуждени недвижими имоти и на младежи, работили в строителството по реда на отмененото Постановление № 70 на Министерския съвет от 1980 г. Ето защо разпоредбата е в съответствие с принципите на правовата държава – чл.4, ал.1 от основния закон.

### ***По § 37***

Според този параграф одобрените със закона средства за придобиване на дълготрайни материални активи и основен ремонт на местните общински пътища се разпределят по общини в срок до 30.03.2001 г. по ред, определен от Министерския съвет.

Конституционният съд в Решение № 2/2001 г. по к.д. № 10/2000 г. е посочил изрично, че самостоятелността на общинския бюджет не изключва възможност от съответно участие на компетентните органи на

изпълнителната власт в процеса на съставяне и изпълнение на общинските бюджети.

Това важи още повече за правителство, което съгласно чл.105, ал.1 от основния закон, осъществява вътрешната политика на страната. Ето защо атакуваната разпоредба не противоречи на Конституцията.

**III. ОТНОСНО СЪОТВЕТСТВИЕТО НА РАЗПОРЕДБИТЕ НА ЗДБРБ ЗА 2001 г. С ЕВРОПЕЙСКАТА ХАРТА ЗА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ /ЕХМС/**

Според ЕХМС органите на местно самоуправление имат право на достатъчно собствени средства, с които могат да се разпореждат свободно, но в рамките на националната икономическа политика – чл.9, т.1. Националната икономическа политика на Република България се определя от Народното събрание и правителството – чл.1, ал.1 и чл.105, ал.1 от Конституцията. В нейните рамки със ЗДБРБ за 2001 г. на общините се предоставени достатъчно свободни средства за нормалната им дейност.

От друга страна с чл.9, т.5 ЕХМС се настоява за защита на финансово по-слабите местни общности чрез съответни финансови процедури и мерки. Това изискване също е постигнато от парламента при приемане на закона за държавния бюджет за 2001 г., както става ясно от мотивите по т.II от решението.

Ето защо атакуваните разпоредби от ЗДБРБ за 2001 г. са в съответствие с ЕХМС.

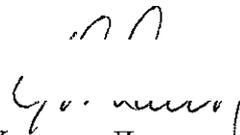
С оглед на изложеното и на основание чл.149, ал.1, т.2 и 4 Конституционният съд

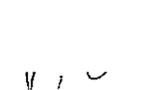
**Р Е Ш И :**

1.Отхвърля искането на 59 народни представители от XXXVIII Народно събрание за обявяване противоконституционността на следните разпоредби от ЗДБРБ за 2001г.: на чл.1, ал.2 в частта по

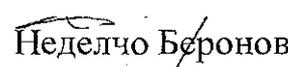
т.1.11.1., 5.1.1. и 5.2.1.; чл.2, ал.1, т.И, ал.2, ал.5 в частта, относно думата “преизпълнението” и ал.8; чл.9, ал.1 и 2; чл.10, ал.1; чл.11, ал.1, 2, 4 и 5; чл. 13, ал.4 и 5 в частта, относно думите “органите на съдебната власт”, “и кметовете”, “чл.2, ал.2” и “чл.9, ал.2”; § 9; § 20; § 22, ал.2 и 3; § 26; § 30; § 35, ал.2; § 37 от Преходните и заключителни разпоредби и Приложения № 3 и № 4 от същия закон.

2. Отхвърля искането на същите народни представители за установяване несъответствието на посочените в т. 1 от решението разпоредби от ЗДБРД за 2001 г. с Европейската харта за местното самоуправление.

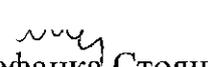
Председател:   
Христо Данов

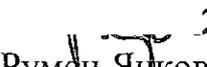
Членове:   
Георги Марков

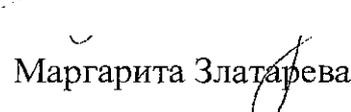
  
Васил Полев

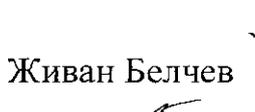
  
Неделчо Беронов

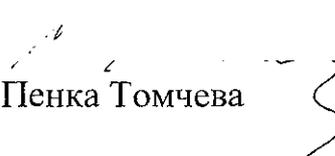
  
Людмил Нейков

  
Стефанка Стоянова

  
Румен Янков

  
Маргарита Златарева

  
Живан Белчев

  
Пенка Томчева