



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дел. № 14/К.С. 11/2003

Дата 26.05.2003

Изх. №

11-03-43

София

23.05.2003 г.

В
на С-и Морозов представител
по редното и върхът на С-и
за
26.05.2003

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

НА МИНИСТЪРА НА ФИНАНСИТЕ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 11/ 2003 г.

ОТНОСНО: Искане на 49 народни представители за установяване противоконституционност и несъответствие с общопризнати норми на международното право и международните договори, по които Република България е страна на § 1 в частта му относно чл.8, ал.1, т.1, § 23, § 24, т. 2 и § 27 от Закона за изменение и допълнение на Закона за местните данъци и такси

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с Определение от 08.05.2003 г. на Конституционния съд на Република България, с което е допуснато за разглеждане по същество искането на група народни представители за установяване на противоконституционност и несъответствие с общопризнати норми на международното право и международните договори, по които Република България е страна на § 1 в частта му относно чл.8, ал.1, т.1, § 23, § 24, т. 2 и § 27 от Закона за изменение и допълнение на Закона за местните данъци и такси (ЗИДЗМДТ) и министърът на

финансите е конституиран като заинтересувана страна, изразявам следното становище:

1. По § 1 (чл. 8, ал. 1, т. 1) от ЗИДЗМДТ - изложените от народните представители доводи за противоконституционност се свеждат до твърдението, че въведеният принцип за възстановяване на пълните разходи при определянето на местните такси противоречи на разпоредбата на чл. 60, ал. 1 от Конституцията, съгласно която данъците и таксите се заплащат съобразно доходите и имуществото на гражданите. От тук е направен изводът, че това води до невъзможност общините да спазят разпоредбата на чл. 60, ал. 1 от Конституцията.

Считам, че оспорената разпоредба не лишава общините от възможността да спазят конституционния принцип.

Въпросът за определяне на данъците и таксите съобразно имуществото и доходите на гражданите не може да бъде разглеждан еднозначно и единствено на плоскостта на социалната защита на гражданите. Безспорно е, че имуществото и доходите на гражданите са основен критерий при определянето на таксите, което от своя страна задължава и съответните държавни и местни органи да обвързват разходите по предоставянето на услугата в границите на тяхната реална стойност. Цената на всяка услуга, независимо дали се предоставя от органите на държавно управление или други частно правни субекти, се формира винаги върху един основен финансов принцип, а именно, че цената на услугата трябва да покрива изцяло разходите по нейното предоставяне. Този основен финансов принцип е въведен и при определянето на местните такси (чл. 8, ал. 1, т. 1 от ЗМДТ) чиято обосновааност следва да се обясни с оглед обстоятелството, че общината съгласно чл. 141 от Конституцията има самостоятелен бюджет, чиито постоянни финансови източници при неговото формиране се определят със закон. В този смисъл и съгласно чл. 6 и 7 от Закона за общинските бюджети, един от основните приходоизточници в общинските бюджети са местните такси.

Давайки им статут на самоуправляващи се териториални общности със своя собственост и самостоятелен бюджет конституцията регламентира и създава децентрализация на държавното управление, която включва имплицитно в себе си и финансова децентрализация (финансово самоуправление), чиято основна цел е да се защити и повиши ролята на общините, като се даде възможност за осъществяване на едно реално местно самоуправление, изградено на основата на предоставяне на приходни и разходни правомощия на най-близкото до гражданите публично равнище, чрез предоставяне на публични услуги по количество, качество и цени съответстващи на потребностите и съобразени с възможностите на гражданите.

В съответствие с прогласения от Конституцията принцип за децентрализация в държавното самоуправление е и ратифицираната със закон от 37-мото Народно събрание на 17 март 1995 г. Европейска харта за местно самоуправление, където в чл. 9, т. 3 изрично се посочва, че финансовите

средства на органите на местно самоуправление трябва да се получават от местни такси и данъци, чиито размери те имат право да определят в рамките на закона. Направеното изменение на ЗМДТ в тази му част цели именно да установи принципите, по които общините, чрез общинските съвети самостоятелно да определят и управляват приходната и разходната част на своите бюджети, въз основа на една законова регламентация.

Заложените в § 1 (чл. 8, ал. 1, т. 1) от ЗИДЗМДТ принципи за определяне на местните такси, които са кумулативно дадени, целят да се посочат основните критерии при формирането на местните такси. Това не означава, че за различните видове такси въведените принципи за формиране на таксата ще бъдат прилагани кумулативно.

В направеното до Конституционния съд искане народните представители разглеждат атакуваната разпоредба самостоятелно, като я изваждат от контекста на съдържанието на целия чл. 8 от същия закон, без да обосновават в какво конкретно се изразява противоречието ѝ с чл. 60 от Конституцията.

Същевременно, разгледана в цялост разпоредбата на чл. 8 от ЗМДТ предвижда възможност за използването на гъвкав подход от страна на общинските съвети при определянето на размера на местните такси, отчитайки и защитавайки общественият интерес, чрез въвеждането на изключения от принципа за пълно възстановяване на разходите на общината по предоставяне на услугата, като законодателят е предвидил възможност таксата да не възстановява пълните разходи на общината, когато общинският съвет реши, че това се налага за защита на обществения интерес.

В този смисъл, чрез въведеният в чл. 8, ал. 1, т. 3 от ЗМДТ принцип за постигане на по-голяма справедливост е прокарана идеята за социалната функция на държавата, като е посочено, че възстановяването на пълните разходи, разширяване на услугите и повишаване на качеството, не може да бъде постигната на всяка цена, а следва да бъде съобразено с имуществото и доходите на гражданите. За постигане на такава справедливост на общинския съвет е предоставено правото да освобождава определена категория граждани изцяло или частично от заплащане на отделни видове такси.

Предвид изложеното считам, че искането в тази част е неоснователно, тъй като не е налице противоречие на § 1 (чл. 8, ал. 1 т. 1) от ЗИДЗМДТ с чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България.

2. По § 23, § 24, т. 2 и § 27 от Закона за изменение и допълнение на Закона за местните данъци и такси.

Искането е неоснователно. Изключителното правомощие по отмяна на законите е предоставено на Народното събрание. Изричната отмяна на закон е основен и повсеместно признат способ за прекратяване на действието на правни норми по съображения от законодателна целесъобразност. Това право изрично е посочено и в чл. 84, т. 1 от Конституцията на Република България.

Считам, че отменителната норма не може да бъде предмет на конституционен контрол по същество, доколкото нейната диспозиция няма собствено съдържание освен простия акт на отмяната. Отмяната на съществуващата уредба сама по себе си не е противоконституционна.

Да се признае правото на Конституционния съд да преценява необходимостта от вече отменени закони, чието съществуване не е предвидено изрично в Конституцията, означава да му се признае функция на позитивен законодател, нещо недопустимо и в противоречие с принципите на разделение на властите. Необходимостта от съществуването на един закон, който не е изрично предписан от Конституцията е въпрос чието решаване е от компетентността на този орган, който изразява волята на политически формиралото се мнозинство при спазване на демократичните процедури, т. е. Народното събрание.

Съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията съдът е компетентен да се произнася единствено върху приети закони. Единствено парламентът е компетентен да прецени кои категории обществени отношения следва да бъдат уредени с отделен закон, както и действието във времето на такъв закон, по правило конституционносъобразен. Съдът няма такава компетентност по Конституция и той не може да си я присвои.

Без правно значение в случая е какви съображения за законодателна целесъобразност обосновават тази отмяна, въпрос от изключителната компетентност на Народното събрание. Конституцията в чл. 84, т. 1 не ограничава законодателя с изискване за отмяна единствено на противоконституционни закони. По правило Народното събрание отменя закони, които са конституционносъобразни.

Конституционният съд проверява единствено съответствието на оспорената норма с Конституцията. Той не проверява съответствието или несъответствието на тази отмяна с други международни договори или общопризнати норми на международното право.

От друга страна, за да се поддържа тезата, че отмяната на един закон води до противоконституционност поради отнемане на придобити права, следва да се докаже, че тези права са конституционно защитени. Такъв ще бъде случаят при отмяната на законодателната защита на основни конституционни права, например правото на живот или правото на собственост. В останалите случаи отмяната на законодателна защита очевидно не е нарушение на Конституцията, а въпрос на законодателна целесъобразност.

В искането на народните представители се твърди, че с отменителните параграфи е налице противоречие с чл. 47, ал. 4 от Конституцията, с която норма са възложени конституционни задължения на държавата и обществото – по отношение на децата, останали без грижата на близките си.

Твърденията за противоконституционност на § 24, т. 2 от ЗИДЗМДТ са неоснователни.

Засилената защита на правата и интересите на децата и осигуряване на условия за пълното разгръщане на личността им и техните физически и умствени възможности не са и не могат да бъдат предмет на цялостно уреждане от финансовоправен акт, какъвто е данъчният закон, уреждащ имуществени данъци и такси, постъпващи в местните бюджети. Политиката на особена закрила на детето, освен прогласена от Конституцията (чл. 14 и чл. 47, ал. 1 и ал. 4), има своята правна регламентация в система от нормативни актове, основата на която е Законът за закрила на детето (ЗЗД), който урежда правата, принципите и мерките за закрила на детето, органите на държавата и общините и тяхното взаимодействие при осъществяване на дейностите по закрила на детето.

Според чл. 2, ал. 3 от с.з. държавната политика за закрила на детето се определя от Министерския съвет, който приема Национална програма за закрила на детето. Органите за провеждане на политиката за закрила на детето са: Държавната агенция за закрила на детето, дирекциите "Социално подпомагане" на общините и министъра на вътрешните работи и администрацията, която го подпомага при осъществяване на неговите правомощия (чл. 6 ЗЗД).

Финансирането на дейностите по закрила на детето се осъществява на първо място от републиканския бюджет и от другите източници, посочени в чл. 44, ал. 1 ЗЗД.

В допълнение бих изложил, че конкретно в областта на местните такси за ползване на детски ясли, градини и домовете "Майка и дете" принципът на социалната държава и гарантиране на реалния достъп на децата в неравностойно положение до обществена услуга от такъв характер се гарантира от разпоредбите на чл. 8, ал. 3 и ал. 6 ЗМДТ, с които законодателят възлага на общините, при спазване на принципа на самоуправление и отчитане на близостта на органите на местно самоуправление до потребностите на населението от определен регион, да уреждат с наредба случаите на освобождаване от такси и ползване на облекчения. Мярка, гарантираща достъпа на децата до обществената услуга от такъв характер, представлява вече споменатата възможност социалните помощи да се предоставят чрез частично или пълно заплащане на таксите в детски заведения, уредена от чл. 25, ал. 2, т. 1 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане.

С искането се претендира и несъответствие на отменителните разпоредби с международни договори, по които Република България е страна, и по-конкретно – Всеобщата декларация за правата на човека на ООН, Конвенцията за правата на детето, Декларацията за социалния прогрес и развитие на ООН, Европейската социална харта и др.

Считам, че не е налице противоречие с тези международни договори. Отмяната на горепосочените текстове от ЗМДТ не нарушава правото на социална закрила, в частност не отнема обезпеченията за осигуряване на

необходимите средства и други мерки за защита на социално слабите граждани. Системата от осигурени от държавата мерки за подпомагане на социално слабите граждани и уредбата на държавните институции, осъществяващи държавната политика в тази област се съдържа в Закона за социално подпомагане, Закона за закрила на детето, Закона за семейните помощи за деца и в подзаконовите актове по тяхното прилагане и претърпя съществени промени след въвеждане на принципите на финансовата децентрализация на общините.

Социалното подпомагане се изразява в предоставяне на помощи в пари и/или в натура и оказване на услуги за задоволяване на основни жизнени потребности на гражданите, когато това е невъзможно чрез труда им и притежаваното от тях имущество.

От изложеното следва, че в законодателната практика в България принципът за социалната държава, е прокаран чрез въвеждане на социални облекчения и привилегии по отношение на гражданите в по-тежко социално положение.

Предвид посоченото, считам че искането на група народни представители за установяване на противоконституционност и несъответствие с общопризнати норми на международното право и международните договори, по които Република България е страна, на § 1 в частта му относно чл.8, ал.1, т.1, § 23, § 24, т. 2 и § 27 от Закона за изменение и допълнение на Закона за местните данъци и такси (ЗИДЗМДТ) е необосновано и неоснователно и като такова следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР

 (МИЛЕН ВЕЛЧЕВ)