

София 1000, ул. "Алабин" 16-20, тел.: (02) 980 03 04, 980 03 13, факс: (02) 987 98 26
e-mail: namrb@namrb.org, web site: www.namrb.org

НСОРБ
ул. "Алабин" 16-20
Изх. № Ч-977/23.05.2003г.

63
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дел. № 11/К.С. 11/03
Дата 20.05.2003

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ

НАЦИОНАЛНОТО СДРУЖЕНИЕ НА ОБЩИНИТЕ
В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 11 от 2003 г.

Уважаеми конституционни съдии,

С определение на Конституционния съд от 8 май 2003 г. Националното сдружение на общините в Република България е конституирано като страна по конституционно дело № 11 от 2003 г., образувано по искане на 49 народни представители за установяване противоконституционност 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 (обн. ДВ, бр.119 от 2002г.) и за установяване на несъответствие на §23, §24 т.2 и §27 от същия закон с общопризнати норми на международното право и с международни договори, по които Република България е страна.

Националното сдружение на общините в Република България разглежда искането за установяване на противоконституционност и несъответствие с общопризнати норми на международното право и с международни договори на разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за местните данъци и такси (обн. ДВ, бр.119 от 2002г, по което е образувано конституционно дело № 11 от 2003 г. и изразява следното становище:

Искането е неоснователно и следва да бъде отхвърлено. Съображенията ни за това са следните:

1. Законът за изменение и допълнение на Закона за местните данъци и такси (ДВ, бр.119/2002г.) е част от пакет закони, с които се постави начало на изпълнението на Концепцията за финансова децентрализация и Програмата за

нейната реализация, приети с Решение на Министерския съвет на Република България № 399 от 13 юни 2002 г. Разработването на мерките по осъществяване на реформата бе съпътствано от продължителен процес на преговори между представители на централната власт и на общините, представлявани от Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ). Независимо от факта, че не всички предложения на местните власти бяха приети от правителството, определено може да се каже, че процесът бе съобразен с изискванията на чл.4, т.6 от Европейската харта за местно самоуправление (ЕХМС) – “В процеса на планиране и вземане на решения, доколкото това е възможно, своевременно и по подходящ начин трябва да се взема становището на органите на местно самоуправление по всички пряко засягащи ги въпроси.”

Законът за изменение и допълнение на ЗМДТ (ДВ, бр.119/2002г.) премахна ограниченията, които съществуваха по отношение на правомощията на местните власти да определят самостоятелно размера на местните такси. В този смисъл законодателят прие разпоредби, съобразени изцяло с разпоредбите на чл.3, т.1, чл.4, т.т.1-5 и чл.9, т.3 от Европейската харта за местно самоуправление.

Съгласно чл.141, ал.1 от Конституцията на Република България общината има самостоятелен бюджет. Постоянните финансови източници на общината се определят със закон (чл. 141, ал.2), а държавата чрез средства от бюджета и по друг начин подпомага нормалната дейност на общините. Конституционният съд е имал възможност да се произнесе по смисъла и съдържанието на въпросните конституционни разпоредби (виж. Решение № 9/2000г. на КС на РБ по к.д.№ 6/2000г.)

Със Закона за държавния бюджет на РБ за 2003 г. е въведен нов механизъм за финансово подпомагане на общините от страна на държавата, съобразен с разделянето на отговорностите при финансирането на държавните и общинските дейности чрез допълваща и изравнителна субсидия. По този начин са създадени условия за компенсиране на недостига на средства в общинските бюджети при финансиране на дейностите, общинска отговорност, в контекста на чл.9, т.5 от Европейската харта за местно самоуправление.

2. В искането се съдържа идеята за пълна и всеобхватна регулация от страна на държавата. Напълно се отхвърля правото и задължението на местните власти, в съответствие с европейския принцип на субсидиарността, да регулират дейностите по предоставяне на публични услуги на гражданите на територията на общината, като съобразно с възможностите си да провеждат своя социална и икономическа политика. В случая се атакуват отменителни разпоредби, като се пренебрегва основополагащ принцип на съвременното демократично разбиране за децентрализация на властта - “правото и реалната възможност на местните общности да регулират и управляват в рамките на закона, на тяхна отговорност и в интерес на тяхното население, съществена част от обществените дела” (чл.3 т.1 от Европейската харта за местно самоуправление).

В областта на местното самоуправление наред с Конституцията на Република България, предимство има Европейската харта за местно самоуправление, ратифицирана със закон, приет от 37-о Народно събрание на 17 март 1995 г. - ДВ, бр. 28 от 1995 г.), която е част от българското законодателство и по силата на чл. 5 ал. 4 от Конституцията на Република България, има предимство пред тези норми от вътрешното законодателство, които ѝ противоречат. Съгласно чл. 9 т. 3 от Хартата

“поне част от финансовите средства на органите на местно самоуправление трябва да се получава от местни такси и данъци, чиито размери те имат право да определят в рамките на закона”. Съгласно чл. 60 ал.2 от Конституцията **данъчни облекчения** и **утежнения** могат да се установяват само със закон. Конституционният законодател не предвижда това за таксите, като е ограничил регулацията само до вида и начина на определяне на местните такси. Недопустимо е разширително тълкуване на конституционния текст, тъй като това би довело до допълнително ограничаване на правомощията на местните власти, които и в сравнителен план с останалите европейски страни, са твърде назад в предоставените им правомощия.

Липсва и разбиране от вносителите на искането за характера на предоставените от местните власти публични услуги на гражданите, които имат своя цена и тази цена, като бъде спестена на едни, следва да бъде заплатена от някой друг. Тъкмо и поради това, разделяйки дейностите на държавни и общински, държавата и местните власти, имат правомощията, но и съответстващите им задължения да осигуряват финансирането на тези дейности. Законодателят, в съответствие с конституционното разбиране за **самоуправление** на местните общности, е дал възможност чрез нормативните актове на общинските съвети, да се провежда социална политика, съответна на възможностите на всяка конкретна община. По този начин се държи сметка и за покриване на действително извършените разходи и за размера и начина за тяхното финансиране чрез приходната част на общинския бюджет (чл.8 ал.4 ЗМДТ). От друга страна, задължение на държавата е чрез социалната политика и политиката на трудова заетост да осигури защита на социалните права на гражданите си.

Що се отнася до разпоредбата на ал.1 на чл. 60 от Конституцията за съобразяване на данъците и таксите с имуществото и доходите на гражданите, законодателят в чл. 8 ал. 3 и ал. 6 от Закона за местните данъци и такси предвижда възможност за общинските съвети да освобождават отделни категории граждани изцяло или частично от заплащане на отделни видове такси по ред, определен в наредба на ОС. Това е правилният подход, защото той позволява на всеки общински съвет да предвиди при формиране на бюджета и източници и средства за покриване на тези разходи, представляващи разликата между действителната стойност на услугата, за която се дължи такса и стойността след предоставеното облекчение. Искането за обявяване на противоконституционност на отменителните разпоредби, означава законодателят да предвиди в ЗМДТ и как точно би се финансирало всяко облекчение, предвидено изрично в закона.

3. Вносителите на искането атакуват разпоредби в Закона за изменение и допълнение на ЗМДТ, уреждащи начина на определяне на размера на местните такси и отражението му към таксите по Глава трета, раздел III – такси за детски ясли, детски градини, домове за социални грижи, лагери и други общински социални услуги, заплащани от определена категория лица в неравностойно социално положение. Твърди се, че с начина за определяне размера на таксите, определен в чл.8, ал.1, т.1 и премахването на преференциите за определена категория лица в Глава трета, раздел III от Закона, са нарушени основни конституционни принципи и същите са в несъответствие с норми на международното право. Това твърдение не може да бъде споделено от НСОРБ.

Съгласно чл.7, ал.1 от ЗМДТ местните такси се определят въз основа на необходимите материално-технически и административни разходи по предоставяне

на услугата. Това правило е доразвито в чл.8 като са посочени основните принципи при определяне размера на местните такси. Възстановяването на пълните разходи на общината по предоставяне на услугата е само един от трите кумулативно посочени принципи в чл.8, ал.1, т.т.1-3 и не би могъл да бъде прилаган самостоятелно без съобразяване с останалите два – създаване на условия за разширяване на предлаганите услуги и повишаване на тяхното качество и постигане на по-голяма справедливост при определяне и заплащане на местните такси. В ал.3 на чл.8 законодателят изрично приема, че размерът на таксата може и да не възстановява пълните разходи на общината по предоставяне на определена услуга, когато общинския съвет реши, че това се налага за защита на обществения интерес. В тези случаи разликата е за сметка на други общински приходи (чл.4). В разпоредбата на чл. 8, ал.6 законодателят изрично е предоставил правото на общинския съвет да освобождава изцяло или частично от заплащане на отделни видове такси отделни категории граждани. По този начин, с разпоредбите на чл.7 и чл.8 от ЗМДТ е осигурено съблюдаването на принципите, заложили в чл.4, т.5 и чл.9, т.4 от Европейската харта за местно самоуправление.

Съгласно чл.60, ал.1 от КРБ гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество. Съгласно ал.2 **данъчни** облекчения и утежнения могат да се установяват само със закон. Подобно изискване обаче Конституцията не съдържа по отношение на таксите. Следователно облекчения и утежнения по отношение на таксите могат да се установяват и с подзаконов нормативен акт. Размерът на местните такси съгласно чл.9 от ЗМДТ се определя с наредба на общинския съвет – подзаконов нормативен акт от местно значение по смисъла на Закона за нормативните актове. При определяне на размера на отделните видове такси общинския съвет е длъжен да се съобрази не само с разпоредбите на чл.7 и чл.8 от ЗМДТ, но и с разпоредбите на специалните закони, в това число и с пряко действащите норми на Конституцията, в случаите, когато за определена категория лица трябва да бъдат приложени принципи и критерии за социална защита и за защита на обществения интерес. Във всички случаи актовете на общинските съвети по чл.9 от ЗМДТ подлежат на съдебен контрол за законосъобразност. В този смисъл те трябва да бъдат съобразени с визираните по-горе принципи и норми. В конкретния случай на атакуваните разпоредби, законодателят изрично е посочил в Глава трета, раздел III от ЗМДТ, че размера се определя съгласно чл.чл.7-9 от същия закон – т.е. при съблюдаване на основните принципи, но и с възможностите за освобождаване изцяло или частично от заплащане на таксите на определена категория лица.

4. Освен изложеното, следва да се има предвид, че изпълнението на конституционното задължение на държавата, произтичащо от чл.14, чл.47, ал.1 и ал.4 и ч.51, ал.3 на КРБ, не може да се търси в нормите на ЗМДТ. Пряко произтичащи от нормите на визираните конституционни разпоредби са нормативните актове, регулиращи обществените отношения, свързани със социалната функция на държавата и осъществяваните от публично-правните субекти социални дейности. Такива законодателни актове са Законът за социалното подпомагане, Законът за закрила на детето, Законът за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите и други. Именно в тях конституционните принципи са свързани с отговорностите на държавата и обществото, в това число и на общините, по отношение на отглеждането и възпитанието на децата, включително и тези в неравностойно положение са намерили своето развитие като комплекс от мерки за защита и подпомагане на съответните категории граждани. За провеждането на тази политика са създадени и съответните институции, които и

вносителите на искането правилно са конституирали като заинтересовани страни по конституционното дело.

Вносителите на искането се позовават на несъответствие на §23, §24 т.2 и §27 от Закона за изменение и допълнение на Закона за местните данъци и такси (обн. ДВ, бр.119 от 2002г.) с общопризнати норми на международното право и с международни договори, по които Република България е страна:

- Всеобща декларация за правата на човека на ООН;
- Декларация за правата на детето на ООН;
- Конвенция за правата на детето;
- Декларация за социалния прогрес и развитие на ООН;
- Европейска социална харта;
- Конвенция за правата на човека;
- Международен пакт за икономически, социални и културни права.

Отношенията, свързани със социалната политика на държавата, са предмет на регулиране от множество други нормативни актове и чрез тази регулация се осъществява социалната функция на държавата и то в обем, който е в пряка зависимост от икономическото ѝ състояние. Местните власти като публични субекти носят своята отговорност, но не би могло на тях да се вменява императивно със закон задължението за осигуряване на социални облекчения и привилегии, без да се сочи как и откъде следва да се финансират. Финансирането на социалната политика на държавата следва да става чрез държавния бюджет за съответната година и то чрез бюджета на институциите, чиято функция е да осъществяват тази политика. В този смисъл международните договори и актовете на международното право са релевантни към други вътрешни законодателни актове, уреждащи социалните права на българските граждани, но не биха могли да имат пряко действие спрямо текстове на Закона за местните данъци и такси.

Почитаеми Конституционни съдии,

Предвид посочените мотиви, НСОРБ не подкрепя искането за установяване противоконституционност и несъответствие с общопризнати норми на международното право и международни 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 (обн. ДВ, бр.119/2002г.).

Венелин Узунов

Председател на УС на НСОРБ

