

48

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ

по конституционно дело № 10 от 2000 г.

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

Делото е образувано по искане на 60 народни представители от състава на XXXVIII Народното събрание за установяване на противоконституционност и несъответствие с Европейската харта за местно самоуправление на следните закони и разпоредби:

- от Закона за устройството на гържавния бюджет – чл. 29, ал. 4 в частта “бюджетите на общините”, чл. 43, ал. 2 и чл. 44, ал. 1 и 2;

- от Закона за общинските бюджети – чл. 8, т. 18, чл. 10, ал. 1 в частта “може да бъде в размер до 10 на сто от приходите по чл. 6”, чл. 11, ал. 4 в частта “очакваните постъпления от собствени приходи по реда на ал. 1, т. 8 и”, чл. 15, ал. 2 и 3, чл. 23 в частта “гържавни”, чл. 24, ал. 2, чл. 34, т. 2, чл. 35, ал. 1 в частта “и вноските”, ал. 5, 6 и 7, чл. 38 в частта “в изключителни случаи по ред и в срокове, определени от министъра на финансите” и § 6 от Преходните и заключителните разпоредби в частта “на Министерския съвет, който приема правилник за неговото прилагане”;

- от Закона за гържавния бюджет на Република България за 2000 г. – чл. 1, ал. 2 в частта “т. 6. 1. 1 и т. 6. 2. 1”, чл. 2, ал. 7 в частта “общините”, чл. 9, ал. 1 – 5, чл. 10, чл. 11, ал. 4, чл. 12, ал. 1 – 3, чл. 13, ал. 1 и 3, чл. 17, § 19, § 22, § 28, ал. 2, 3, 4 и 6 и § 48 от Преходните и заключителните разпоредби.:

Министерският съвет изразява следното становище по искането:

Обявявайки с чл. 2, ал. 1, че Република България е единна държава с местно самоуправление, конституционният законодател е отбелязал значимостта на местното самоуправление наред и в тясна взаимовръзка с формата на държавно устройство. Като основно начало то дава общата насока за съчетаване на местното самоуправление с централното държавно управление и е важна гаранция за опазването и укрепването на местното самоуправление като основа на всяко демократично устройство.

Конституцията урежда местното самоуправление като форма на децентрализация на държавната власт с цел повишаване ролята на самоуправляващите се общности при решаването на въпроси от местно значение. В Конституцията и в Закона за местното самоуправление и местната администрация няма определение на понятието "местно самоуправление". То се съдържа в чл. 3 от Европейската харта за местното самоуправление, съгласно който под местно самоуправление се разбира правото и реалната възможност за местните общности да регулират и да управляват в рамките на закона, на тяхна отговорност и в интерес на тяхното население съществена част от обществените дела.

Съгласно Конституцията местното самоуправление се осъществява в рамките на общината, която е основна административно-териториална единица (чл. 136, ал. 1). Придавайки на общините качество на юридическо лице (чл. 136, ал. 2) със свои органи и самостоятелен бюджет (чл. 140 и 141, ал. 1), Конституцията гарантира широка автономия и правомощия на местните власти за решаване на обществените дела от местен интерес. Безспорно е, че кметът и общинският съвет са конституционнопредвидени държавни органи, съответно на изпълнителната власт и на местното самоуправление, чиито пълномощия не са уредени в Конституцията. Безспорно е и това, че държавата е длъжна да осигури необходимите средства за нормалното функциониране на тези органи.

От съдържанието на искането може да се направи извод, че разпоредбата на чл. 141, ал. 1 (общината има самостоятелен бюджет/ следва да бъде тълкувана преди всичко с оглед на реалната самостоятелност, която органите на местното самоуправление трябва да имат при определянето на приходната и разходната част на общинския бюджет, за да могат да задоволяват интересите на населението на общината. Подразбира се, че на всички законови ограничения на тази самостоятелност трябва да се гледа като на

нарушение на конституционната гаранция. Поддържа се, че правомощията на местните органи на самоуправление трябва да бъдат пълни и неограничени, за да се постигне нужното съответствие с чл. 4, ал. 4 от Европейската харта за местното самоуправление, както и че е недопустимо със закон да се намалява обемът на предоставените правомощия.

Считаме, че изпълнението на конституционните изисквания за самостоятелен бюджет на общините и за подпомагане на нормалната им дейност чрез средства от гържавния бюджет са осигурени преди всичко със Закона за устройството на гържавния бюджет и Закона за общинските бюджети. При спазването на тези законови рамки се съставят и изпълняват годишните гържавни и общински бюджети. Изискванията за законосъобразност, целесъобразност, икономичност, публичност и балансираност на приходите и разходите се отнасят и за двата бюджета. Определени са със закон постоянните финансови източници на общината, осигурява се и финансовото им подпомагане – чл. 42 от Закона за устройството на гържавния бюджет, като в републиканския бюджет се предвиждат средства за тази цел.

Изхождайки от понятието за местно самоуправление по чл. 3 от Европейската харта за местното самоуправление, считаме, че е гарантирана реалната възможност на органите на местното самоуправление да упражняват правомощията си на своя отговорност и в интерес на тяхното население.

Разбирането, че самостоятелността на местните органи произтича единствено от самостоятелността на бюджета, както и че въведените със закон ограничения в процеса по съставянето, приемането и изпълнението на този бюджет са по същество ограничения на местното самоуправление, не може да бъде споделено. Съгласно чл. 4 от Европейската харта за местното самоуправление обхватът на местното самоуправление /основните правомощия на местните органи/ трябва да се определи от Конституцията или от закона. Няма конституционна разпоредба, която да определя обема на местното самоуправление. Следователно въпрос за законодателна целесъобразност е както изключването на определени въпроси от компетентността на местните органи и предоставянето им на друга власт, така и балансът между обществените и местните интереси чрез въвеждането на определени ограничения при упражняването на предоставените правомощия. Изискването на чл. 4, т. 1 от Европейската харта за местното самоуправление е основните правомощия на органите на местното самоуправление да

70

бъдат уредени със закон, за разлика от специфичните правомощия, предоставянето на които не е задължително да бъде със закон.

### **1. По Закона за устройството на държавния бюджет:**

а/ по чл. 29, ал. 4, съгласно който министърът на финансите и управителят на Българската народна банка издават наредба за касовото изпълнение на държавния бюджет, бюджетите на общините и фондовете и извънбюджетните сметки.

В искането се твърди, че тази разпоредба в частта "бюджетите на общините" противоречи както на чл. 141, така и на чл. 19 от Конституцията, гарантираща свободната стопанска инициатива в Република България. Вносителите се позовават на Решение № 18 от 1993 г. на Конституционния съд по к. д. № 19/1993 г. относно самостоятелността на съдебния бюджет. Сравнението със съдебната власт е неподходящо, тъй като въпреки автономията по отношение на въпросите от местен интерес, местното самоуправление е израз на децентрализацията на държавната власт, чието разделение налага то да бъде поставено в изпълнителната власт, а не някъде извън трите власти с неограничена самостоятелност.

Не е обосновано и твърдението за противоречие на цитираната разпоредба с чл. 19 от Конституцията – естествено е към общинския бюджет, в който постъпват и се изразходват преотстъпени държавни приходи и субсидии от държавния бюджет, по отношение на който се прилага изискването за публичност, да бъдат поставени специфични изисквания, които да не се отнасят за другите участници в стопанския живот. Освен че няма конституционна разпоредба, на която чл. 29, ал. 4 от Закона за устройството на държавния бюджет да противоречи, изпълнението на общинския бюджет е възложено на кмета на общината с чл. 44, ал. 1, т. 4 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, а не на органа на местното самоуправление;

б/ по чл. 43, ал. 2, съгласно който отпуснатите безлихвени заеми от държавния бюджет при временен недостиг на средства по бюджетите на общините не могат да надвишават размера на постъпленията от собствени приходи през месеца, предхождащ месеца на отпускането.

Не може да се приеме твърдението, че това ограничение нарушава гаранцията за самостоятелност на общинските бюджети. Няма конституционна норма, която да задължава държавата да кредитира безлихвено общините. Оспорената разпоредба създава на

практика привилегия за общинския бюджет с недостиг, тъй като няма забрана за покриването на недостига да се ползват заеми от финансови институции.

В/ по чл. 44, ал. 1 и 2, съгласно който общините правят вноски от бюджетите си в държавния бюджет по ред, определен със закон и са длъжни да възстановяват в държавния бюджет неусвоените средства от целеви държавни субсидии или субвенции.

Поддържа се, че ал. 1 противоречи на чл. 141 и чл. 19, ал. 2 от Конституцията, защото държавата трябва да подпомага нормалната дейност на общината, а не общината да подпомага държавата и то чрез вноски, при положение че всички останали правни субекти, в т. ч. и тя, дължат данъци. Очевидно е, че конституционният законодател е бил наясно, че общините като цяло не могат да преминат на самоиздръжка, както и с това, че икономическите им възможности са съвършено различни. За да се гарантира реално местно самоуправление и нормална дейност на общините, той е въвел задължение за държавата да подпомага общините в затруднение. Считаме, че вноските са елемент /техника/ от бюджетните взаимоотношения между държавата и общините и тъй като няма конституционна разпоредба, която да ги урежда по различен начин, право на законодателя е да потърси по този начин баланс между обществените и местните интереси, както и да гарантира равнопоставеността на общините. Съгласно чл. 9, т. 5 от Европейската харта за местното самоуправление защитата на по-слабите местни общности трябва да бъде гарантирана чрез установяването на финансови процедури за равномерно разпределяне на средствата или на равностойни мерки, насочени към коригиране на последиците от неравномерното разпределение на потенциалните източници на финансиране. Смятаме, че атакуваните вноски в държавния бюджет са именно тези мерки, които Европейската харта за местното самоуправление предвижда. В тази връзка сме длъжни да отбележим, макар и да няма значение за съответствието на разпоредбата с Конституцията, че вноските, които правят не повече от 20 общини, се използват изключително за подпомагане на останалите общини, а не за задоволяване потребностите на републиканския бюджет.

Необосновано е и искането за противоконституционност на ал. 2, уреждаща възстановяването в държавния бюджет на неусвоените целеви държавни субсидии или субвенции. Практиката е целевите субсидии да се отпускат само по искане на общината и с тях се постига баланса между националната и местната политика.

Усвояването им за обявените цели е задължително. Връщането при неусвояване – също, освен когато не се трансформират в обща субсидия по установения в закона ред.

## **2. По Закона за общинските бюджети:**

а/ по чл. 8, т. 18, съгласно който в разходната част на общинския бюджет се предвиждат кредити за вноски в републиканския бюджет, определени със Закона за държавния бюджет на Република България за съответната година.

В искането се поддържа, че тази разпоредба нарушава гарантираното от Конституцията право на самостоятелен бюджет на общината.

Относно правната възможност да се уредят със закон бюджетните взаимоотношения между държавата и общините чрез субсидии и вноски сме изложили аргументи по т. 1, буква "в" от настоящето становище. От бюджетна гледна точка, както субсидиите, така и вноските, се предвиждат в разходната част на съответния бюджет. Доколкото няма конституционна уредба на взаимоотношенията между държавния и общинските бюджети, не би могло да се поддържа, че цитираната разпоредба е противоконституционна;

б/ по чл. 10, ал. 1, предвиждащ бюджетният дефицит, формиран в процеса на съставянето на общинския бюджет, да бъде в размер до 10 на сто от приходите по чл. 6 /собствените, преотстъпените на общината държавни приходи, субсидиите и субвенциите/.

Твърди се, че тази разпоредба ограничава самостоятелността на общинските бюджети по чл. 141 от Конституцията и е в несъответствие с чл. 9, т. 4 от Европейската харта за местното самоуправление.

Изложили сме аргументи, че самостоятелността на общинските бюджети се гарантира от определянето със закон на постоянните финансови източници на общината /чл. 141, ал. 2 от Конституцията/ и от възможността местните органи на самоуправление да приемат общинските бюджети. От нито една конституционна разпоредба не следва, че законодателят няма право да въведе правила и ограничения, прилагани в процеса по съставянето, приемането, изпълнението, приключването и отчитането на общинските бюджети, които освен това са част от консолидирания бюджет на Република България.

Необосновано е и твърдяното несъответствие с чл. 9, т. 4 от Европейската харта за местното самоуправление, тъй като той предвижда само, че финансовите механизми, осигуряващи средства на

местните органи, трябва да бъдат достатъчно разнообразни и подлежащи на развитие, за да позволят естественото нарастване на разходите за упражняване на техните правомощия.

в/ по чл. 11, ал. 4, съгласно който кметът съставя окончателен проект на бюджета на основата на предоставена разчетна информация от Министерството на финансите за очакваните постъпления от собствени приходи по реда на ал. 1, т. 8 /бюджетната прогноза за гържавния бюджет, включително приоритетните направления и условия за отпускане на целеви субсидии и субвенции/.

Поддържа се, без да са изложени конкретни доводи, че разпоредбата противоречи на чл. 141, ал. 1 от Конституцията.

Не считаме, че има конституционна забрана за законодателя да определи реда за съставяне на общинските бюджети, а освен това адресат на тази норма е кметът на общината, а не органите за местно самоуправление. Доколкото собствените приходи на общините в голямата си част са публични общински вземания, събирани по реда на Данъчния процесуален кодекс, естествено и в интерес на общините е да се разполагат и се съобразяват с прогнозите за очакваните приходи от тях.

г/ по чл. 15, ал. 2 и 3, уреждащи случаите, когато общинският съвет не приеме и не представи бюджета на общината в срока, определен със Закона за гържавния бюджет на Република България за съответната година, и когато няма избран общински съвет. В първия случай министърът на финансите може да преустанови трансферите от републиканския бюджет, а във втория бюджетните взаимоотношения със съответната община се определят по ред, определен от Министерския съвет.

Вносителите са изложили мотиви само относно несъответствието между ал. 3 и чл. 138 от Конституцията, поддържайки, че се допуска орган на изпълнителната власт да иземе правомощие на орган на местното самоуправление, защото хипотезата "няма избран общински съвет" е невъзможна практически.

Считаме, че такава хипотеза е възможна при създаването на нова община, за чиито органи трябва да бъдат произведени избори в 3-месечен срок. От една страна, ал. 3 дава възможност до приемането на самостоятелен бюджет общината да получава необходимите средства от гържавния бюджет, а от друга – от самия гържавен бюджет да бъдат правени подобни разходи. Затова е

несъстоятелно да се твърди, че целта на разпоредбата е изземване на правомощия.

г/ по чл. 23, даващ възможност на общините при наличие на временно свободни парични средства да правят срочни депозити в обслужващите ги банки, както и да закупуват държавни ценни книжа при най-изгодни условия за доходност и сигурност на вложените средства.

Твърди се, че в частта “държавни” разпоредбата лишава общините от достъп до капиталовите пазари и противоречи на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, гарантиращ еднакви правни условия за стопанска дейност на гражданите и юридическите лица. Вносителите се позовават на “бегъл анализ на Закона за публичното предлагане на ценни книжа”, но не развиват доводи защо възможността да инвестират временно свободните парични средства на общината в банкови депозити и държавни ценни книжа трябва да се смята за ограничение.

Считаме, че нито бюджетният процес е независима икономическа дейност, по отношение на която не следва да се прилагат специфични правила и ограничения, нито общината действа като стопански субект при съставянето и изпълнението на бюджета си.

е/ по чл. 24, ал. 2, съгласно който общият размер на заемните средства за покриване на възникналия временен недостиг на средства през съответната година може да бъде до размера на бюджетния дефицит.

Поддържа се, че тази разпоредба противоречи на чл. 141, ал. 1 от Конституцията и на чл. 9, т. 4 във връзка с т. 8 от Европейската харта за местното самоуправление.

Изложили сме аргументи какво гарантира самостоятелността на общинските бюджети и защо правилата по приемането и изпълнението на общинските бюджети, въведени от законодателя, не могат да бъдат разглеждани като ограничения на тази самостоятелност.

ж/ по чл. 34, т. 2, уреждащ, че взаимоотношенията на общинския бюджет и републиканския бюджет се осъществяват чрез вноски в републиканския бюджет.

По развитите доводи в искането сме изложили съображенията си.

з/ по чл. 35, ал. 1 в частта “и вноските”, ал. 5, 6 и 7.

Оспорените разпоредби предвиждат, че размерът на общата и целевата субсидия за подпомагане дейността на общините и



Вноските в републиканския бюджет се определят със Закона за държавния бюджет на Република България за съответната година, уреждат възстановяването на неусвоените целеви субсидии в републиканския бюджет и размера на бюджетните взаимоотношения при неизпълнение от страна на кмета на задължения, произтичащи от законите, актовете на президента и на Министерския съвет.

Вносителите поддържат, че тези разпоредби дават възможност на изпълнителната власт в лицето на Министерския съвет извън конституционните му правомощия да определя ред и срокове за отчитането на самостоятелния общински бюджет и да изземва направени икономии в тях. Твърдението се обосновава с чл. 8, т. 3 от Европейската харта за местното самоуправление, съгласно който административният контрол над органите на местно самоуправление трябва да се упражнява, като се спазва съотношението между обхвата на намесата на контролиращия орган и значението на интересите, които той се стреми да защити.

В тази част искането е необосновано. Административният контрол върху дейността на органите на местно самоуправление по правило трябва да гарантира единствено спазването от тях на законността и на конституционните принципи и само когато са им делегирани държавни функции, контролът може да бъде и за целесъобразност – чл. 8, т. 2 от Европейската харта за местното самоуправление. Освен това е некоректно да се твърди, че в случаите на възстановяване на неусвоени целеви субсидии е налице изземване на направени икономии в общинския бюджет.

и/ по чл. 38, съгласно който временни безлихвени заеми се предоставят на общината в изключителни случаи по ред и в срокове, определени от министъра на финансите.

Разпоредбата е оспорена в частта “в изключителни случаи по ред и в срокове, определени от министъра на финансите”, но не са изложени никакви аргументи.

Безспорно е, че това е ограничителна норма, както за държавния бюджет, така и за общинския. Обвързването ѝ със самостоятелността на общинския бюджет е доста трудно, защото временните безлихвени заеми очевидно не попадат в категорията на постоянните финансови източници на общината.

к/ по § 6 от Преходните и заключителните разпоредби, възлагащ изпълнението на закона на Министерския съвет, който приема правилник за прилагането му, на кметовете и на общинските съвети.

Разпоредбата се оспорва в частта “на Министерския съвет, който приема правилник за прилагането му”. Не са изложени мотиви

в подкрепа на искането, но се предполага, че според вносителите това е извън конституционните правомощия на Министерския съвет.

От разпоредбата на чл. 106 от Конституцията не следва, че оспорената част от разпоредбата е противоконституционна. Доколкото в закона са уредени правилата за бюджетните взаимоотношения между държавата и общините, естествено е изпълнението му да се възложи както на кметовете и на общинските съвети, така и на Министерския съвет. От искането относно предвидения правилник за прилагането на закона се подразбира, че се дава още една възможност на Министерския съвет да уреди взаимоотношенията си с общините недобросъвестно и в свой интерес. Считаме това внушение за необосновано, още повече че Република България е правова държава и един правилник по прилагането на закон не може да уреди правоотношенията по различен от закона начин.

### **3. По Закона за държавния бюджет на Република България за 2000 г.:**

а/ по чл. 2, ал. 7 и § 22 от Преходните и заключителните разпоредби. Първата от оспорените разпоредби предвижда органите на съдебната власт да не заплащат наем, когато са настанени в сгради, собственост на общините или държавата, а втората – бюджетните учреждения, финансирани от държавния бюджет, от бюджетите на общините или по реда на извънбюджетните средства, да не заплащат наем, когато са настанени в сгради, собственост на държавата или на общините.

Поддържа се, че тези разпоредби противоречат на чл. 140 от Конституцията, съгласно който общината има право на своя собственост, която използва в интерес на териториалната общност.

От правото на общината на собственост и задължението ѝ да я използва в интерес на местното население не следва, че собствеността трябва да носи само парични доходи. Ползата за териториалната общност се изразява преди всичко в близостта на съдебните органи и на държавните учреждения до гражданите, а не в доходите от тези сгради. Още повече че законодателят е приложил принципа на равнопоставеност на държавата и общината. Няма правна пречка тези въпроси да бъдат уредени и по друг начин, но е безспорно, че пак би се използвала формата на субсидиите и вноските.

Уредените по този начин взаимоотношения между съдебните органи и общините са с оглед освобождаването с чл. 64, ал. 2 от ГПК на общините от заплащане на гържавни такси, събирани от съдилищата и постъпващи в съдебния бюджет.

б/ по чл. 9, ал. 1 – 5, с който се приема методиката и размера на взаимоотношенията между републиканския и бюджетите на общините /вноски и отделните видове субсидии/.

Конкретният размер на взаимоотношенията, отразяващ и възможностите на гържавния бюджет, не би могъл да противоречи на чл. 141, ал. 3 от Конституцията, определящ нормалната дейност на общината като водеща за подпомагането ѝ. Чрез методиката се въвеждат еднакви обективни критерии по отношение на всички общини, за да се определи диференцираният размер на гържавното подпомагане.

в/ по чл. 10 – в становището ни са изложени аргументи относно целевите субсидии и контрола върху усвояването им.

г/ по чл. 11, ал. 4, чл. 12, ал. 1 – 3, чл. 13, ал. 1 и 3, с които се уреждат отделни въпроси от взаимоотношенията между бюджетите на гържавата и на общините.

Доколкото се поддържа, че всички оспорени разпоредби ограничават самостоятелността на общинските бюджети, становището ни относно гаранциите за самостоятелност е изложено по групи точки от искането.

д/ по чл. 13, задължаващ общините да предвиждат средства за социално подпомагане на гражданите в двоен размер на целевата субсидия по гържавния бюджет.

Застъпена е тезата, че социалното подпомагане и грижата за децата са задължения единствено на гържавата, които тя не може да прехвърля на общините. Считаме, че съгласно чл. 51 от Конституцията социалното подпомагане е сред прогласените основни права на гражданите в неравностойно социално положение, осигуряването на което е възложено не само на гържавата, но и на обществото.

е/ по чл. 17, определящ реда за намаляване на числеността на персонала в дейностите образование, здравеопазване, култура и социална политика.

Твърдението за противоречие с чл. 6, т. 1 от Европейската харта за местното самоуправление е необосновано, тъй като предназначението на тази разпоредба е да гарантира ефективно местно самоуправление чрез свобода на местните органи сами да определят вътрешните административни структури в

съответствие с предоставените им правомощия. Оспорената разпоредба с нищо не ограничава свободата на местните органи сами да определят вътрешните си структури, но е съобразена с възможностите на държавния бюджет.

Не излагаме доводи по частта от искането, отнасяща се до конкретните размери на предвидените средства по държавния бюджет на Република България за 2000 г. и доколко те осигуряват нормалната дейност на общините, тъй като те биха били аргументирани единствено с възможностите на държавния бюджет и следователно – по целесъобразността им.

**Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,**

Считаме, че след обсъждането на изложените съображения искането за обявяване на противоконституционност на посочените законови разпоредби и на несъответствието им с Европейската харта за местното самоуправление следва да бъде отхвърлено като неоснователно.