



МИНИСТЕРСТВО НА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ И БЛАГОУСТРОЙСТВОТО

София 1202 ул. "Св. Св. Кирил и Методий" 17-19, централа 94-059, факс 987-2517

Изх. No. 11-00-70/25.09.00

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. No 14/К.О.10/2000  
Дата 26.09.2000

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Н. Стамболиев

Б. Братислав

СТАНОВИЩЕ

26.09.2000

По конституционно дело №10 / 2000г.

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

С определение от 07 септември 2000г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на 60 народни представители от XXXVIII Народно събрание за тълкуване на разпоредбите на чл.2, ал.1 и чл.141 от Конституцията, установяване на противоконституционност и на несъответствие с Европейската харта за местно самоуправление на следните законови разпоредби:

- чл.29, ал.4 в частта "бюджетите на общините", чл.43, ал.2 и чл.44, ал.1 и 2 от Закона за устройство на държавния бюджет;

- чл.8, т.18, чл.10, ал.1 в частта "може да бъде в размер до 10 на сто от приходите по чл.6", ал.11, ал.4 в частта "очакваните постъпления от собствени приходи по реда на чл.1, т.8 и", чл.15, ал.2 и 3, чл.23, в частта "държавни", 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 общинските бюджети, и

- чл.1, ал.2 в частта по т.6.1.1. и т.6.2.1, чл.2, ал.7 в частта "общините", чл.9, ал.1,2,3,4 и 5, чл.10, чл.11, ал.4, чл.12, ал.1,2 и 3, чл.13, ал.1 и 3, чл.17, §19, §22, §28, ал.2,3, 4 и 6 и §48 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2000г.

Съгласно чл.2, ал.1 от Конституцията "Република България е единна държава с местно самоуправление. В нея не се допускат автономни териториални образувания." С тази разпоредба се установява формата на държавно устройство на Република Българи, като единна, т.е. унитарна, държава и се сочи една от основните ѝ характеристики - местното самоуправление.

Местната власт е една от конституционно закрепените характеристики на Република България като демократична държава.

Местното самоуправление е част от държавната система. То е продукт на гражданското общество и има за задача да удовлетвори неговите потребности. Но рамките на правомощията на органите на местната власт и пределите на тяхната дейност се определят от държавата. Органите на местно самоуправление действат в защита на местните интереси, но едновременно с това и в съответствие с националните приоритети.

Съгласно чл.11 от Закона за местното самоуправление и местната администрация местното самоуправление в общината се изразява в правото на гражданите или на избрани от тях органи, в рамките на предоставената им компетентност, да решават въпросите, свързани с конкретно изброени сфери на обществени отношения, като общинското имущество, общинските предприятия, общинските финанси, данъци и такси, общинската администрация, устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея и др.

Съгласно чл.3, ал.1 от Европейската харта за местно самоуправление (ЕХМС) "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".

Местното самоуправление, макар и да се характеризира чрез определена самостоятелност, не означава противопоставяне на държавното единство. Чрез него само се постига специфична организация на непосредствено участие на гражданите в управлението на обществените дела на територията на общините.

Самоуправлението предполага автономия и децентрализация. В преамбюла на Европейската харта се отбелязва, че органите на местното самоуправление трябва да се ползват с автономия и със средства, необходими за осъществяване на тяхната задача. Разпоредбата на чл.9 от ЕХМС е конкретен израз на заявената в преамбюла необходимост за достатъчно средства за осъществяване на задачите на местното самоуправление.

Необходимо е да подчертаем, обаче, че правото на достатъчно собствени средства на местните власти, прогласено в чл.9, ал.1 ЕХМС, изрично се поставя в контекста на националната икономическа политика.

Съгласно чл.141 от Конституцията на Република България общината има право на самостоятелен бюджет. Постоянните финансови източници на общината се определят със закон.

Конституцията не предвижда процедура за съставянето, приемането и изпълнението на общинските бюджети. Тяхната регламентация остава в компетенциите на законодателя.

В Закона за общинските бюджети се уреждат съставянето, приемането, изпълнението, приключването и отчитането на общинските бюджети, бюджетните взаимоотношения между общините и републиканския бюджет и режимът на извънбюджетните средства на общините. Предвиждането на процедура за всяко едно от посочените по-горе действия, в която се определят конкретните правомощия на органите на местно самоуправление и на местна власт, и на централните органи на държавна власт, не може да се разглежда като нарушаване на принципа на самостоятелност на общинския бюджет.

Разпоредбите на Закона за устройство на бюджета, на Закона за общинските бюджети и на Закона за държавния бюджет на Република България за 2000г. изграждат механизми за гарантиране както на самостоятелността на общинските бюджети, така и на изпълнението на задължението на Държавата да подпомага нормалната дейност на общините чрез средства от бюджета и по друг начин.

Всяка една от оспорените от вносителите разпоредби регламентира конкретни елементи от посочените по-горе механизми.

1. Не може да бъде подкрепено искането за обявяване на противоконституционност на разпоредбите, които регламентират субсидиите за общините, заемите за общините от държавния бюджет и бюджетния дефицит на общинските бюджети - чл.35, ал.4-7, чл.43, ал.2, чл.44, ал.2 от Закона за устройство на държавния бюджет, чл.10, ал.1, чл.24, а.2 от Закона за общинските бюджети и чл.1, ал.2, т. 6.2.1, чл.9, ал.2 и ал.3 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2000г.

Вносителите изразяват становище, че изброените разпоредби противоречат на чл.141, ал.2 и 3 от Конституцията на Република България, тъй като субсидиите като форма на подпомагане не осигуряват нормалната дейност на общините, като ограничението по чл.9, ал.2 и ал.3 от " Закона за държавния бюджет на Република България за 2000г. "допълнително намалява конституционните задължение на държавата.

Субсидиите са една от формите, чрез които държавата подпомага общините. Законодателят е предвидил еднакъв подход за определянето на субсидиите за всяка една община. Право, и задължение, на законодателя е да създаде такава правна уредба, която да осигурява баланс между националните и местните интереси, да гарантира равнопоставеност на общините. Също така, право, и задължение, на законодателя е да предвиди, в интерес на гражданите, защитни механизми, които да предотвратяват изпадането на общините "в свръх задължнялост". Няма конституционна норма, която да забранява това. Ограничението на общините за вземането на заеми и за дефицита на общинските бюджети не противоречи на нито един конституционен принцип.

2. Искането, касаещо разпоредбите регламентиращи вноските на общините от техните бюджети в държавния бюджет - чл.44, ал.1 от Закона за устройство на държавния бюджет, чл.8, т.18, чл.34, т.2 от Закона за общинските бюджети и чл.1, ал.2, т. 6.2.1. от Закона за държавния бюджет на Република България за 2000г., също не е обосновано.

Вносителите оспорват съответствието на изброените разпоредби с чл.141 от Конституцията на Република България като поддържат становището, че не "общината чрез вноски в държавния бюджет трябва да подпомага държавата, а точно обратния извод се налага на от хипотезата на конституционната разпоредба."

В чл.9, ал.3 от ЕХМС предвижда съществуването на процедури за финансово уравниване или равностойни мерки, насочени към коригиране на последиците от неравностойното разпределение на потенциалните източници на финансиране, както и на финансовите тежести, които падат върху тях.

Предвидените от законодателя вноски на общините в държавния бюджет представлява способ за коригиране на посочените по-горе последици. Този механизъм не може да се оценява като форма на подпомагане на държавата.

Не може да се приеме твърдението, че задължението на общините да правят вноски в държавния бюджет "поставя общините в неравностойно

положение", спрямо всички останали правни субекти, което противоречи на изискванията на чл.19, ал.2 от Конституцията на Република България.

Необходимо е да се изтъкне в случая, че общината не е само стопански субект. Общината е преди всичко самоуправляваща се териториална общност, в която гражданите пряко или чрез избраните от тях органи, решават въпроси от местен характер, формират и провеждат местната политика в съответствие с интересите на населението. Общината, безспорно, се различава от типичните юридически лица, тя е носител на власт и в това си качество се доближава до държавата. Поради това, двустранната връзка между общински бюджет е необходима и предвид значимостта на обществените отношения, които засяга, следва да бъде уредена със закон.

3. Твърдението на вносителите, че хипотезата "няма избран общински съвет" е невъзможна, не съответства на действащото законодателство. В чл. 8 и чл.9 от Закона за устройство на територията на Република България са предвидени редът и условията за създаване на нови общини. В 4, ал.1 от Допълнителните разпоредби на същия закон е посочено, че в тези хипотези, при създаване на нови общини, изборите за кметове на общини и общински съветници се провеждат в 3 месечен срок от обнародване на решението в "Държавен вестник". Безспорно е, че в този срок, до провеждането на избори, няма да има избрани органи на местно самоуправление и местна власт. Недопустимо би било в рамките на този период навосъздадената община да не може да събира и разходва средства, защото няма приет общински бюджет.

4. В искането се твърди, че разпоредбите на чл.2, ал.7 и § 22 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2000г., в които се предвижда незаплащане на наем на общините от органите на съдебната власт, са в противоречие с чл.140 от Конституцията на Република България.

Вече бяха изтъкнати аргументи в подкрепа на становището, че общините не са типични юридически лица и не могат да бъдат изцяло приравнявани на другите стопански субекти. В случая, подходът към държавната собственост и общинската собственост е еднакъв. Осигуряването на нормалното функциониране на съдебната власт е обществен приоритет.

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

С оглед на изложеното, считам, за неоснователно искането за обявяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за устройство на бюджета, на Закона за общинските бюджети и на Закона за държавния бюджет на Република България за 2000г. и несъответствието им Европейската харта за местно самоуправление.

