

ИЗХ. № 497/20.09.2000г.

До

Конституционния съд

на Република България

Иван Стамболиев

Иван Стамболиев

СТАНОВИЩЕ

от

НАЦИОНАЛНОТО СПРУЖЕНИЕ НА ОБЩИНИТЕ В РЕПУБЛИКА
БЪЛГАРИЯ

25.09.2000

Иван Стамболиев

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 10 / 2000 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с предоставената ни с определението на Конституционния съд от 7 септември 2000 г. възможност изразяваме становище по конституционно дело № 10/2000 г., образувано по искане на група народни представители за обявяване противоконституционността и несъответствието с Европейската харта за местно самоуправление на отделни разпоредби от Закона за устройство на държавния бюджет, Закона за общинските бюджети и Закона за държавния бюджет на Република България за 2000 г.

Чл. 2 ал.1 от Конституцията на Република България прогласява местното самоуправление като основно начало на държавното устройство на страната. Рационалният механизъм на самоуправлението, като способ за децентрализация на държавната власт при нейното осъществяване по места, се осигурява чрез предоставяне на широки правомощия на населението да решава проблемите по задоволяване на своите собствени потребности.

Самостоятелността на общинските бюджети е отличителен белег на местното самоуправление в европейската и световна практика. Наред със специфичните национални особености на отделните законодателства, съществуват и няколко общи принципи, характерни за цитираните държави с местно самоуправление:

- разходите на общините се правят за покриване на местните потребности;
- разходите за изпълнение на възложените на местните общности държавни функции се покриват от държавния бюджет;
- държавата подпомага нормалната дейност на общините;
- държавата създава условия за балансирано развитие на отделните райони и подпомага териториалните органи и дейности чрез провежданата от нея политика.

Тези принципи не само, че са прогласени като основни от Европейската харта за местно самоуправление, но са гарантирани и от разпоредбите на основния закон на Република България.

Произнасянето на Конституционния съд по направеното искане в голяма степен ще бъде обвързано с решението на съда по конституционно дело № 6 /2000 г. в частта за тълкуването на чл. 2, ал. 1 и чл. 141 от КРБ, както и от установената практика по тълкуване на алогични разпоредби, визиращи самостоятелния бюджет на съдебната власт.

Текста на чл. 117 ал.3 от Конституцията - "Съдебната власт има самостоятелен бюджет" е аналогичен на чл. 141. ал.1 - "Общината има самостоятелен бюджет". Съществува ли разлика в самостоятелността на двата бюджета независимо от еднаквостта на термина "самостоятелен"?

Относно държавния бюджет са указани конкретни правомощия на Министерския съвет в чл. 87 ал.2 и чл.106 от Конституцията. Поради самостоятелния характер на бюджета на съдебната власт в мотивите към Решение № 18 от 16.XII.1993 г. по конст. дело № 19/93 г. на КС на РБ се посочва, че "Министерският съвет не може да прави никакви промени в него (съкращения, изменения, размествания на кредити). Министерският съвет получава проектобюджета на съдебната власт, за да го включи в този вид, в който му е представен от Висшия съдебен съвет, в проекта на държавния бюджет, който съгласно чл. 87, ал. 2 се внася в Народното събрание.

Министерският съвет и министърът на финансите могат да направят цялостна или частична преценка на проектобюджета на съдебната власт, да изразяват несъгласие със съдържащи се в него позиции, да предлагат съкращения на незаконосъобразни или неправилни разходи, да изискват икономии и др. Но всичко това са преценки, несъгласия, възражения, които се правят пред Народното събрание и неговите парламентарни комисии. Само Народното събрание може да се произнесе по направените преценки и възражения и окончателно да реши всички въпроси относно общия обем на бюджета на съдебната власт и разпределянето на кредитите."

Аналогично е тълкуването и по отношение на отчета.

Съгласно решение № 17 от 3.X.1995 г. по конст. дело № 13/95 г. на КС на РБ Бюджетът на Република България трябва да осигурява средства за функциониране на установените в Конституцията държавни институции, в това число и на органите на съдебната власт, като се държи сметка за разделението на властите и правомощията им.

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 дейността на тези институции."

Ако самостоятелността на бюджета на съдебната власт произтича от разделението на властите по чл. 8 от Конституцията, то самостоятелността на общинския бюджет произтича от разграничението на централна и местна власт указана в чл. 2. от Конституцията - "Република България е единна държава с

местно самоуправление” Това разграничаване не е абсолютно, то е ограничено от недопускане на автономни териториални образования. В тази връзка чл. 10 от Конституцията регламентира два типа референдуми - национални и местни, като форма за пряко участие на гражданите във властта. Ако цялата власт произтича от народа /чл.1, ал.2/, а относно местните власти - *”гражданите участват в управлението на общината както чрез избраните от тях органи на местно самоуправление, така и непосредствено чрез референдум и общо събрание”* /чл.136 от Конституцията/, то е безспорно, че група граждани не могат да си присвоят народния суверенитет, но могат да решават кръг от въпроси които ги касаят единствено и само тях – така наречените въпроси от местно значение. В тези рамки е съответно и делението на компетентностите на националните и местните органи на властта. *”Орган на местното самоуправление в общината е общинският съвет”* съобразно чл. 138. от Конституцията и в негова изключителна компетентност е да приема общинския бюджет, както и отчета за неговото изпълнение /чл.21, ал.1, т.6 от ЗМСМА/. Това може да се определи като една от особеностите в самостоятелността на двата бюджета /съдебен и общински/.

На второ място е налице различие във функциите, които изпълняват съдебните органи и местните власти. Ако съдебните органи имат изцяло свои изключителни правомощия съобразно делението на властите, то общините играят двойна функция. От една страна имат свои изключителни функции по въпросите от местно значение /чл.3, т1 и чл. 4, т.2 от хартата и чл. 21 от ЗМСМА/ и от друга изпълняват делегирани функции по въпроси от национално значение /чл.4, т.5 от хартата и чл. 20 и чл. 54, ал.2 от ЗМСМА/. В тази връзка и възможността на общината да регламентира обществени отношения е ограничена единствено и само относно въпроси от местно значение /чл.22 от ЗМСМА/ Гаранция за това са и правомощията на Конституционния съд да решава спорове за компетентност между органите на местното самоуправление и централните държавни органи /чл.149, ал.1, т.3 от Конституцията и чл.11 от хартата/. Конституционната защита от този тип в разделението на компетенции липсва в отношенията между съдебната и останалите власти.

На базата конституционно гарантираната самостоятелност на бюджетите на съдебната власт и общините и съответните решения на Конституционния съд могат да се направят следните изводи:

1. Бюджетът на Република България трябва да осигурява средства за функциониране на установените в Конституцията държавни институции, в това число и на общините, като се държи сметка за разделението на властите и правомощията им:

Самостоятелност в планиране размера на финансовото осигуряване на управленски решения по въпроси от местно значение /чл. 9, т.1, т.2, т.3 и т.4 от хартата и чл. 141, ал.2 от Конституцията/ на база законови рамки съобразени с нормалното функциониране на общините.

Пълно покриване на разходите по изпълнение на делегирани държавни функции от държавата/ чл.4, т.5 от хартата и чл. 54, ал.2 от ЗМСМА.

2. Министерският съвет и другите централни органи, включително и Народното събрание не могат да изземват правомощия на общинските съвети по приемането на общинските бюджети, както и да правят промени в тях - съкращения, изменения, размествания на кредити.

Самия Закон за устройство на държавния бюджет в чл. 1 ал.2 урежда "и отношенията между държавния бюджет и бюджетите на общините" което предполага вече приети бюджети на общините/. Това означава, че централните органи трябва да разполагат с информация за гласуваните от общинските съвети бюджети при определяне на субсидиите с годишния закон за държавния бюджет.

Министерският съвет и министърът на финансите могат да направят цялостна или частична преценка на бюджета на общината поради искане за субсидиране от общински съвет, да изразяват несъгласие със съдържащи се в него позиции, да предлагат съкращения на незаконосъобразни или неправилни разходи, да изискват икономии и др. Но всичко това са преценки, несъгласия, възражения, които се правят пред Народното събрание и неговите парламентарни комисии. Само Народното събрание може да се произнесе по направените преценки и възражения и окончателно да реши всички въпроси относно необходимостта и обема на субсидията към общините.

Основния извод е че общината по Конституция осъществява в пълен обем самостоятелност по общинския бюджет в рамките на закона, освен пряката връзка с държавния бюджет чрез субсидирането. Това е основната особеност в самостоятелността на общинския бюджет в сравнение с бюджета на съдебната власт.

По чл. 29, ал. 4 от Закона за устройство на държавния бюджет не е издадена предвидената наредба. Вместо това са издават множество указания, така например ГУБ-05 от 3.04.1998 г. относно изпълнението на бюджета към 31 март 1998 г.; ГУБ-14 от 12 юни 1998 г. относно отчетите за касовото изпълнение на бюджета за първото полугодие на 1998 г.; ГУБ-13 от 12.06.1998 г. относно касовото изпълнение на бюджета към 30 юни 1998 г.; ГУБ-15 от 29.09.1998 г. относно представянето на отчетите за касовото изпълнение на бюджетните и извънбюджетните сметки и фондове към 30.09.1998 г.; № ГУБ-22 (100-55303) от 30.12.1999 г. относно банковото обслужване на държавния бюджет през 2000 г. и № ГУБ-3 от 1.02.2000 г. относно месечните отчети за касовото изпълнение на държавния бюджет за 2000 г. С последното се определят ТБ "Биохим"; ТБ "Булбанк"; Банка "ДСК" ТБ "Експресбанк"; ТБ "ОББ"; ТБ "Хеброс" като обслужващи държавния и общинските бюджети и Общинска банка, която може да обслужва само общински бюджети. Очевидно трябва да се оцени доколко касовото изпълнение на общинския бюджет е въпрос от национално значение за да бъде регламентирано и контролирано от централни

изпълнителни органи, съответно БНБ. Оценката трябва да се обвърже с чл. 141 и с чл. 19 от Конституцията и с чл. 21, т. 6 от ЗМСМА.

Конституционния съд вече е имал възможност да изложи мотиви в решение № 9 от 30.IX.1994 г. по конст. дело № 11/94 г. на КС на РБ /Държавен вестник, бр. 87/94 г./, както и по Решение № 5 от 29.06.2000 г. по конст. дело № 4/2000 г. на КС на РБ /Държавен вестник", бр. 55/2000 г./ - *"Несъвършенството на закона и противоречията между неговите норми нарушават принципа на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите. Този конституционен принцип би могъл да се спазва само ако съдържанията се в нормативните актове разпоредби са ясни, точни и непротиворечиви. Иначе те не биха били годни да регулират основните обществени отношения."*

Разпоредбата на чл. 44, ал. 1 от Закона за устройство на държавния бюджет по същество въвежда "данък" от общините, с които се изземват законово предоставени им приходи. Това е в противоречие не само с чл. 141 но и с чл. 19, ал.2 от Конституцията на Република България. Текста е възпроизведен и в чл. 8, т.18 и чл. 34, т.2 и чл. 35, ал.1 / в частта "и вноските" / от Закона за общинските бюджети, както и в чл. 1 ал. 2, т. 6.2.1; чл. 9, ал. 5 и § 48 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2000 г. Съобразно чл. 3 от Закона за нормативните актове *"В материята, до която се отнася, законът трябва да уреди пълно всички основни обществени отношения, които се поддават на трайна уредба. със закон се уреждат трайни обществени отношения"* Определянето на вноски с годишния държавен бюджет по същество заобикаля изискването на чл. 10 от Закона за нормативните актове, а именно *"Обществени отношения от една и съща област се уреждат с един, а не с няколко нормативни актове от същата степен"*. Като следствие се ограничава и достъпа на общините до националния пазар на капитали /чл. 9, т. 8 от Хартата/.

Аналогично виждане има в мотивите на Конституционния съд по Решение № 17 от 3.X.1995 г. по конст. дело № 13/95 г. на КС на РБ /Държавен вестник, бр. 93/95 г./ - *"Годишният бюджетен закон за 1995 г. (както впрочем и всеки ежегоден бюджетен закон) е само формален закон, защото не съдържа правни норми, които уреждат обществени отношения (по смисъла на Закона за нормативните актове)"*.

Чл. 35, ал. 4 от Закона за общинските бюджети дава възможност *"По ред, определен със закон, целевите субсидии могат да се трансформират в общи"*. Чл. 44, ал.3 и ал.4 от Закона за устройство на държавния бюджет посочват, че *"Не подлежат на внасяне в държавния бюджет допълнително разкритите приходи и реализираните икономии в процеса на изпълнение на бюджетите на общините"*, както и че тези средства *"се използват по решение на общинските съвети"*. Чл. 44, ал.2 от този закон лишава от стимул общината да осъществи възможни икономии. Парадокс е, че при една трансформация на субсидията от целева в обща при липса на ясни критерии този интерес е налице.

Указаните текстове са обект на коментар и в "НАЦИОНАЛЕН ПЛАН за регионално развитие за периода 2000 - 2006 г./Приет с ПМС № 208 от 22.11.1999

г., обн., ДВ, бр. 106 от 3.12.1999 г./- "В хода на работата по Националния план за регионално развитие бяха установени редица проблеми, свързани с работата и финансирането на общините, предложения за решаването на които се дават и в раздел 4. Сред тях особено внимание заслужава неспазването на законовите изисквания за изготвяне на стратегии и програми за развитие, в т.ч. и като основа за предоставяне на субсидии от републиканския бюджет, недостатъчната прозрачност и предвидимост на процедурата по предоставяне на целеви субсидии за капиталови разходи, както и възможността за трансформиране на целевите субсидии в общи по решение на общинските съвети." Нещо по-вече по-нататък като необходими и възможни промени в областта на планирането и финансирането на местното развитие и свързането му с регионалното развитие се препоръчва "ограничаване на възможността за трансформиране на целеви субсидии в общи, напр. чрез изричен списък в Закона за държавния бюджет или в постановлението на Министерския съвет за неговото изпълнение на значими обекти, субсидиите за които да не подлежат на трансформиране (аналогично на екологичните), или чрез включване на всички обекти, за които се предоставят целеви субсидии в областните планове (след приемането на бюджета за съответната година)".

Чл. 6 от ал.1 от Закона за общинските бюджети включва субсидиите независимо дали са общи или целеви в общинския бюджет - "Приходната част на общинския бюджет се формира на основата на собствени приходи и преотстъпени на общината държавни приходи, субсидии и субвенции от републиканския бюджет".

Съгласно чл. 12 от Закона за регионално развитие Националният план за регионално развитие е съвкупност от инициативи за развитие на областите и общините в съответствие с целите по чл. 2. Този закон не определя какво е това програма и проект от национално значение. Термина "национално значение" е използван само в чл.6, т.5 от закона, от което може да се направи само извода, че в Националната стратегия и Националния доклад за устойчиво развитие не са включени всички въпроси от национално значение. Чл. 17 от този закон допуска смесено финансиране в т.2 от "общинските бюджети чрез целеви субсидии и собствени приходи" включително и извънбюджетни фондове на общината по т.4. По същество цялата процедура на изграждане на плана за регионално развитие е процес на договаряне между държавата и общините, като процеса на договаряне между самите общини се интегрира с интересите на държавата. В този случай целевата субсидия е елемент от изпълнение на поети ангажименти от страна на държавата и общините по този план. Обстоятелството, че плана по същество е национален, /приема се от Министерския съвет/ означава че на общината се възлагат държавни функции по изпълнението на този план за изпълнението на който субсидията е целева, но отпускането на тези "субсидии не трябва да засяга основната свобода на органите на местно самоуправление да определят политиката си в пределите на своите правомощия" /чл.9, т.7, изр. второ от ЕХМС/

Чл. 44, ал.2 от Закона за устройство на държавния бюджет задължава общините да възстановяват в държавния бюджет неусвоените средства от целеви държавни субсидии или субвенции, като чл. 35, ал.5 от Закона за общинските бюджети по същество допълва "по ред и в срокове, определени от

Министерския съвет". Що се касае за субвенциите, самото им определение включва отпускане "под определени условия". Тези условия може да включат и връщане в края на бюджетната година. Императивната разпоредба на чл.44, ал.2 от закона обаче ограничава политиката на местната власт в пределите на нейните правомощия. Очевидно е противоречието в разпоредбите на визираните текстове. Несъвършенството на закона, изразяващо се в противоречие между негови разпоредби, и изобщо с действащото законодателство, нарушава принципа на чл. 4, ал 1 от Конституцията за правовата държава. Този конституционен принцип изисква съдържащите се в нормативните актове разпоредби да бъдат непротиворечиви, за да регулират безпроблемно обществените отношения (в този смисъл Решение № 9 от 30 септември 1994 г. по конст. дело № 11 от 1994 г. – ДВ, бр. 87 от 1994 г.).

Чл. 35, ал.6 и ал.7 от Закона за общинските бюджети дава възможност на изпълнителната власт в лицето на министъра на финансите да се разпорежда с общински бюджет без да е орган на местното самоуправление, в нарушение на чл. 8, т.2 и т.3 от Европейската харта и чл. 144 от Конституцията и то по виновно поведение на кмета на общината, единствено и само с установено нарушение на какъвто и да е закон, подзаконов акт или указ на президента. Относно актовете на Министерския съвет е възможно да няма нарушение, а спор за компетентност пред Конституционния съд. На второ място се достига до имуществена санкция от страна на министъра на финансите, който по същество осъществява цялостен общ надзор за законност спрямо местните власти. "Административният контрол над дейността на органите на местно самоуправление трябва като правило да цели единствено да гарантира спазването на законността и на конституционните принципи. 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". Освен за изземване на правомощия на общинския съвет в частта за самостоятелността на бюджета на общината в случая става въпрос за бързо изпълнително производство, а не за административно нарушение и санкция. Касае се за разпореждане от страна на министъра на финансите с бюджет на чуждо юридическо лице /общината/.

Чл. 11, ал.4 от Закона за общинските бюджети в частта "очакваните постъпления от собствени приходи по реда на ал. 1, т. 8 и" и санкцията по чл. 15, ал.2 относно преустановяване на трансфера от държавния бюджет демонстрират погрешен модел на взаимоотношения между държавния и общинския бюджет. Самостоятелността на общинския бюджет предполага ограничено използване на целеви субсидии и субвенции. /чл.9, т.7 от Хартата и чл. 141, ал.3 от Конституцията/. Чл. 15, ал.2 от Закона за общинските бюджети се явява икономическа санкция, която може да се приложи по субективна преценка на министъра на финансите и е в пряко нарушение на чл. 8 от Хартата.

Чл. 15, ал.3 от Закона за общинските бюджети действително е явна грешка и очевидно съобразно искането противоречи на чл. 138 от Конституцията. При условие, че хипотезата се отнесе само в случаите на

създаване на нови общини, то следва да се има предвид, че за тяхното финансиране до произвеждането на изборите, е предвиден друг ред на финансиране. Противоречието между чл. 15, ал.3 от Закона за общинските бюджети и ЗМСМА е достатъчно за обявяване на неговата противоконституционност.

Чл. 10, ал.1 от Закона за общинските бюджети в частта “може да бъде в размер до 10 на сто от приходите по чл. 6” и чл. 24, ал.2 от този закон ограничават самостоятелността на общинските бюджети по чл. 141 от Конституцията на Република България и е в несъответствие с чл. 9, т. 4 във връзка с т. 8 от Европейската харта за местно самоуправление. За сравнение текста може да се съпостави с чл. 3 от Закона за устройство на държавния бюджет. В тази връзка ограничението по чл. 23 от Закона за общинските бюджети в частта “държавни” е по същество монополно осигуряване на финансиране на държавен бюджетен дефицит, а не достъп до капиталов пазар. Ето защо текстовете противоречат на чл. 19 от Конституцията.

Чл. 38 от Закона за общинските бюджети в частта “в изключителни случаи по ред и срокове определени от министъра на финансите.” възлага правомощия на министъра на финансите в противоречие на чл. 87, ал.2 и чл.106 от Конституцията, тъй като се касае за разходна част на държавния бюджет, ограничението “в изключителни случаи” противоречи на чл. 141 ал. 3 от основния закон.

Определения размер на субсидиите по чл. 1, ал.2, т.6.1.1 и чл. 9, ал.1, ал.2 и ал.3 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2000 г са доказателство за липсата на съответствие с принципите на чл. 141, ал.1 от Конституцията, разглеждан във връзка с чл. 9 от Хартата, особено т.5. и практиката. Очевидно философията на този бюджет е че всички общини /с изключение на 15/ са по-слаби местни общности и за всичките се налагат “мерки, насочени към коригиране на последиците от неравномерното разпределение на потенциалните източници за финансиране”. Това прави органите на местно самоуправление зависими от субсидиране, тоест зависими от време на отпускане на субсидии от министерството на финансите. Така изключението за подпомагане на общините по ал.3 на чл. 141 от Конституцията се превръща в правило.

От друга страна, това не е субсидия определена като “отношение” на общински бюджети с държавния по смисъла на чл.1, ал.2 от Закона за устройството на държавния бюджет на Република България /по аналогия с начина на съставяне и приемане на самостоятелния бюджет на съдебната власт - виж Решение № 18/93 г. по конст. дело № 19/93 г./. Реалното финансово състояние на общинските бюджети е достатъчно показателно за несъответствието на определените със закона субсидии с принципите на чл. 9, ал. 2 от ЕХМС и не осигуряват нормалната дейност на общините в противоречие с чл. 141 ал. 3 от КРБ. Налице е и непълнота на ЗДБРБ за 2000 г. относно регламентирането на други начини за подпомагане съобразно изискванията на чл. 42, ал. 4 от ЗУДБ.

От анализа на чл. 9 от Закона за държавния бюджет за 2000 г. е видно, че няма ясно понятие за целева субсидия /за определени проекти - чл. 9, т. 7 от Хартата и изплащане на разходи по делегирани държавни функции/ В ал.1 е указана обща сума 395 020,0 хил. лв., /тоест и обща и целеви субсидии/ - в това число целеви капиталови разходи 76 779,7 хил. лв., целеви социални помощи 63 475,0 хил. лв. В ал.2 общата субсидия се ограничава 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 бюджетен дефицит. Превишаването на бюджетния дефицит по същество е условие за финансово подпомагане на по-слабите общини, като следва да се има предвид, че неговото спазване или превишаване е в следствие актове на министъра на финансите. А в ал. 3 е предвидена по същество финансова санкция по предоставените им през 1999 г. средства по "одобрени от министъра на финансите програми за финансово оздравяване и ефективно управление на ресурсите, в случаите на неизпълнението им от общините".

По наше мнение ограничението по чл. 9, ал. 2 от ЗДБРБ за 2000 г. противоречи на цитираните норми от КРБ и ЕХМС. Освен това, то влиза и в противоречие с чл. 10, ал. 1 от ЗОБ, изземвайки на практика правомощие на общинския съвет. Както вече подчертахме, КС приема противоречието между отделни законови разпоредби като достатъчно основание за противоконституционност.

Чл. 2 ал.7 и § 22 от Закона за държавния бюджет на РБ за 2000 г. са в очевидно противоречие с чл. 228 от Закона за задълженията и договорите. Налице е противоречие със законово понятие за наемен договор с чл. 4 и чл. 140 от Конституцията. В този аспект, наред с противоречието им с чл. 140 от КРБ следва да се разглежда и противоречието им със ЗОС и ЗДС наемните правоотношения винаги са възмездни. Законодателят е предвидил друга правна възможност без изискване за насрещна престация между държавата и общините - "право на безвъзмездно ползване", но това са друг тип правоотношения, различни от наемните.

Възприетият в закона подход на разпределение на капиталовите разходи по чл. 10 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2000 г. безспорно ограничава самостоятелността на общинските бюджети (особено на органите, компетентни да се разпореждат с тях) и противоречи на чл. 141, ал. 1 от КРБ и на чл.9, ал. 5 /изречение второ/ и т. 7 от Европейската харта за местно самоуправление.

Разпоредбите на чл. 12, ал. 1 и ал. 3 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2000 г. налагат задължителни приоритетни разходи на самостоятелния общински бюджет (които на практика обхващат над 90% от постъпленията, съгласно изводите на Сметната палата) и по същество превръщат постъпленията в общинските бюджети в строго целеви.

Правните възможности на министъра на финансите по чл. 11, ал. 4 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2000 г. могат да се

определят като санкция. Освен посоченото в искането противоречие е показателен и факта, че такава санкция няма предвидена спрямо другите държавни органи. Санкцията по същество е срещу териториална общност /община/, която няма виновно поведение. Ограничението относно субсидията за социални помощи е условно, тъй като тя е по-малко от 50 % от необходимите. Вторично санкцията рефлектира върху нормалната дейност на общината, включително и върху социалното подпомагане – тоест държавата се самосанкционира. Очевидно е наложен финансов ред, различен от този на останалите бюджетни учреждения. Ако общата субсидия обезпечава нормалното функциониране на общината няма основание тя да получава само до 90 % от предвидените средства. Ако субсидията е целева, то съобразно предназначението ѝ – дали е за проект или за осъществяване на делегирана държавна функция, определената по проекта сума не би следвало да подлежи на връщане. Това би предизвикало необходимост от последващо финансиране от общинския бюджет за обосноваване впоследствие на потребност от нова субсидия /целева или обща/. Ако е за делегирана функция – оказва се, че държавния бюджет не само не я покрива изцяло /виж. чл. 13, ал.1/ но не се ангажира с решаване на проблемите по евентуален дефицит. Единствената възможност е при евентуални налични неуسوени средства в една община – да се прехвърлят в друга по предложение на министъра на труда и социалната политика /чл. 13, ал.3/. Времето на това преразпределение е месец декември /може и в началото/. Социалните помощи съобразно чл. 12., ал.1, т.1 са месечни съобразно Закона за социалното подпомагане. Изплащането през месец декември на целеви и еднократни помощи е в очевидно нарушение на чл. 1, ал.2 от този закон. Става въпрос за удовлетворяване на *“основни жизнени потребности”*. Резултата от тези норми е, че общината подпомага нормалната дейност на държавата в социалното подпомагане. На субсидията се гледа не като разход в съответния годишен бюджет, а като на нещо в разпореждане на централен държавен орган, което може да се преразпредели по предложение на министър. Отново се констатира противоречие с чл. 54, ал.2 от ЗМСМА, както и с чл. 141, ал.3 от Конституцията

Разпоредбите на чл. 17 от ЗДБРБ за 2000 г. са в несъответствие с чл. 6, т.1 от ЕХМС.

- “Без да се изключва приложението на по-обща законови разпоредби, органите на местното самоуправление трябва да могат сами да определят вътрешните административни структури, които смята да създадат, за да могат да ги приспособят към своите специфични нужди и за да осигурят ефективно управление”. Едва ли разпоредбите на чл. 17 се явяват “по-обща”, още повече, че влизат в противоречие с чл. 21, ал. 1, т. 2 от ЗМСМА, изземвайки самостоятелни правомощия на общинския съвет. Наред с това се явяват и норми от материално правен характер, което противоречи на схващането на КС относно характера на годишния бюджетен закон, изразено в Решение № 17/95 г. по конст. дело № 13/95 г.

Мотивите за противоречието на чл. 29, ал. 4 от ЗУДБ, изразени по-горе, се отнасят и към § 19 от ПЗР на ЗДБРБ за 2000 г.

Атакуваните разпоредби от § 28 от ПЗР на ЗДБРБ за 2000 г. ограничават конституционната самостоятелност на общинските бюджети и компетенциите на органите на местната власт по тяхното съставяне и приемане в съответствие с изложените по-горе аргументи. Освен това те влизат в противоречие с чл. 11 от ЗОБ, създавайки друг ред, противно на разпоредбите на § 2 от ПЗР на същия. Противоречието, както вече отбелязахме, е достатъчно основание според Конституционния съд за противоконституционност.

Във връзка с изложеното, се надяваме, че решението на Конституционният съд ще създаде гаранция за по-пълно прилагане на принципите на Европейската харта за местно самоуправление.

Приложение: Доклад за резултатите от извършената проверка на Сметната палата на неразплатените разходи в общините.

С уважение:

Костадин Паскалев

Председател на УС на НСОРБ



Забележка: Становището е подготвено на експертно ниво и не е обсъждано от УС на НСОРБ поради организационна невъзможност да се проведе извънредно заседание в 14 дневния срок (последното заседание на УС на НСОРБ е проведено на 07.09.2000 г. – преди получаване на определението на КС от същата дата).