

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТ А Н О В И Щ Е

НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ

по конституционно дело № 6 от 2000 г.

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

Делото е образувано по искане на 56 народни представители от състава на XXXV III Народно събрание за:

- задължително тълкуване на установеното в чл. 2, ал. 1 от Конституцията основно конституционно начало, съгласно което Република България е единна държава с местно самоуправление, с оглед на произтичащите от него конституционни права на местното самоуправление;

- задължително тълкуване на чл. 141 от Конституцията, съгласно който общината има самостоятелен бюджет и постоянните ѝ финансови източници се определят със закон;

- установяване на съответствие на чл. 21, ал. 1, т. 7 от Закона за местното самоуправление и местната администрация с чл. 9, т. 3 от Европейската харта за местното самоуправление (ДВ, бр. 46 от 2000 г.);

- установяване на противоконституционност на чл. 21, ал. 1, т. 7 от Закона за местното самоуправление и местната администрация с чл. 84, т. 3 във връзка с чл. 2, ал. 1 и чл. 141 от Конституцията.

Становището на Министерския съвет по искането е следното:

1. 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 самостоятелене бюджет (чл. 140 и 141, ал. 1), Конституцията гарантира широка автономия и правомощия на местните власти за решаване на обществените дела от местен интерес.

2. От съдържанието на искането може да се направи извод, че се налага разширително тълкуването на разпоредбата на чл. 141, ал. 1 (общината има самостоятелен бюджет/, за да могат органите на местното самоуправление да имат реална самостоятелност при определянето на приходната част на общинския бюджет, а не само на разходната му част. Подразбира се, че, според вносителите на искането, тази конституционна гаранция може да се осъществи единствено чрез правото на местните органи сами да определят размера на данъците и таксите без да бъдат ограничавани със закон по отношение на границите на тези размери.

Член 141 от Конституцията определя, че общината има самостоятелен бюджет, постоянните финансови източници на общината се определят със закон, а държавата чрез средства от бюджета и по друг начин подпомага нормалната дейност на общините. Разширителното тълкуване на тези рамки на местното самоуправление и взаимоотношенията му с централната власт може да доведе до противоречие с други конституционни положения, до ограничаване на основни права на гражданите и в крайна сметка до изопачаване на смисъла на разпоредбите.

Изхождайки от понятието за местно самоуправление по чл. 3 от Европейската харта за местното самоуправление, считаме, че посочените конституционни разпоредби гарантират правото и реалната възможност на органите на местното самоуправление да упражняват правомощията си (съществена част от обществените дела) на своя отговорност и в интерес на тяхното население.

Според нас законовата уредба не ограничава възможността на общините сами да определят приходите си. Разбирането, че от самостоятелността на бюджета произтича самостоятелността на местните органи сами да определят финансовите източници на своя бюджет, противоречи на разпоредбата на чл. 141, ал. 2, която изисква постоянните финансови източници на общината да бъдат определени със закон. Приходната част на общинския бюджет се формира на основата на собствени приходи и преотстъпени на общината държавни приходи, субсидии и субвенции от републиканския бюджет - чл. 6 от Закона за общинските бюджети. Едни от най-важните източници на собствени приходи са местните и други данъци, определени със закон, и местните такси, определени от общинския съвет в рамките на закона.

3. Тъй като съществува противоречие между т. 3 от искането и т. 3 от определението на Конституционния съд, отчитайки съдържанието и логиката на искането, смятаме, че то е за установяване на съответствие на чл. 21, ал. 1, т. 7 от Закона за местното самоуправление и местната администрация с чл. 9, т. 3 от Европейската харта за местното самоуправление. Безспорно е, че такова съответствие е налице. Член 21, ал. 1, т. 7 от ЗМСМА предвижда общинският съвет да определя размера на местните данъци и такси в граници, предвидени със закон, а чл. 9, т. 3 - поне част от финансовите средства на органите на местното самоуправление да се получава от местни данъци и такси, чиито размери те имат право да определят в рамките на закона.

4. По отношение на искането за установяване на противоконституционност на чл. 21, ал. 1, т. 7 от Закона за местното самоуправление и местната администрация изразяваме следното становище:

а/ с определението си по допустимостта на искането Конституционният съд е счел, че искането за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 21, ал. 1, т. 7 от Закона за местното самоуправление и местната администрация следва да се схваща като насочено не срещу правото на общинските съвети да определят размера на местните данъци и такси, а срещу ограничението, че това правомощие може да се упражнява само в граници, предвидени със закон.

Конституционният принцип, въведен с чл. 60, изисква гражданите да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество. Тъй като установяването на данъците и определянето на техния размер е изключително правомощие на Народното събрание - чл. 84, т. 3, искането следва да се разглежда само по отношение на таксите. Таксите също следва да бъдат установени със закон, което се обосновава с чл. 60, ал. 1 от Конституцията. Действително няма конституционна разпоредба, от която да следва, че границите, в които може да се определя размерът им, следва също да бъдат установени със закон. Но чл. 9, т. 3 от Европейската харта за местното самоуправление, който е възпроизведен в чл. 27, ал. 1, т. 7 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, предвижда именно такова ограничение - финансовите средства, получавани от органите на местното самоуправление, трябва да бъдат получавани от местни такси, чиито размери те имат право да определят в рамките на закона.

б/ доколкото искането е за установяване на противоречие с чл. 84, т. 3 от Конституцията, съгласно който Народното събрание установява данъците и определя техния размер, и се обвързва с твърдението, че вследствие на това общината няма практическа възможност да състави самостоятелен бюджет, гарантиращ реално местно самоуправление, считаме, че искането се отнася за цялата разпоредба, а не само за частта „в граници, предвидени със закон“.

Известно е, че практиката на Конституционния съд по тези въпроси е неизменна - в решения № 3 от 1996 г. по конст. дело № 2/1996 г. и № 6 от 1998 г. по конст. дело № 4/1998 г. е изразено ясно становището, че

конституционните принципи изискват установяването на данъците и определянето на размерите им да става със закон. Изводът, че данъчните задължения се създават със закон, а не с акт на друг държавен орган, е обоснован с чл. 60, ал. 1 от Конституцията. Изключително правомощие на Народното събрание е установяването на данъците и определянето на техния размер, което правомощие не може да бъде делегирано.