



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

---

**РЕШЕНИЕ № 13**

София, 15 юли 2003 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Румен Янков

Членове: Димитър Гочев

Тодор Тодоров

Неделчо Беров

Стефанка Стоянова

Маргарита Златарева

Васил Гоцев

Людмил Нейков

Живан Белчев

Пенка Томчева

Лазар Груев

при участието на секретар-протоколита Силвия Василева разгледа в закрито заседание на 15 юли 2003 г. конституционно дело № 11/2003 г., докладвано от съдията Тодор Тодоров.

Делото е образувано по искане на 49 народни представители от XXXIX Народно събрание. Иска се установяване на противоконституционност и несъответствие с общопризнати норми на международното право и международни договори по които 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 (ЗИДЗМДТ), обнародван в ДВ, бр. 119 от 2002 г.

Според вносителите на искането новосъздадената с § 1 ЗИДЗМДТ разпоредба на чл. 8, ал. 1, т. 1 противоречи на чл. 60, ал. 1 от

Конституцията, съответно на "принципа за социалната държава" установен в преамбюла на Конституцията. Извършените промени като цяло (всички оспорени разпоредби) според искането противоречат както на преамбюла на Конституцията ("духа на Конституцията"), така и на конкретни конституционни норми, посочени в искането - чл. 14, 47, ал. 1 и 4 и чл. 60, ал. 1 от Конституцията.

Наред с това, според вносителите на искането някои от оспорените разпоредби не съответстват и на общопризнати норми на международното право и на норми на международни договори по които Република България е страна. В искането се поддържа, че разпоредбата на § 23 ЗИДЗМДТ противоречи на:

- чл. 25 от Всеобщата декларация за правата на човека;
- принцип 2 от Декларацията на Общото събрание на ООН за правата на детето;
- чл. 3 и 18, ал. 2 от Конвенцията за правата на детето, обн. ДВ, бр. 55 от 1991 г.;
- чл. 10, т. Е от Декларацията на Общото събрание на ООН за социалния прогрес и развитие;
- чл. 17, т.1, б. А от Европейската социална харта, обн. ДВ, бр. 43 от 2001 г.;

разпоредбата на § 24, т. 2 ЗИДЗМДТ противоречи на

- принцип 7, ал. 3 от Декларацията за правата на детето;
- чл. 31, ал. 1 от Конвенцията за правата на детето и

разпоредбата на § 27 ЗИДЗМДТ противоречи на

- чл. 9 и 11, ал. 1 от Международния пакт за икономически, социални и културни права, обн. ДВ, бр. 43 от 1976 г..

С определение от 8 май 2003 г. съдът е допуснал за разглеждане по същество искането за установяване на 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

(ЗИДЗМДТ), обнародван в ДВ, бр. 119 от 2002 г., както 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 България е страна.

Съдът е конституирал като заинтересувани страни Народното събрание, президента, Министерския съвет, министъра на труда и социалната политика, министъра на финансите, Държавната агенция за закрила на детето и Националното сдружение на общините.

Всички заинтересувани страни, с изключение на президента, са представили писмени становища по делото.

Конституционният съд на Република България, след като обсъди всички установени факти и обстоятелства по делото, за да се произнесе взе предвид следното:

*По допустимостта на искането*

В становището на Министерския съвет се поставя отново въпросът за допустимостта на искането. Поддържа се, че отменителните разпоредби на § 23, 24, т. 2 и § 27 ЗИДЗМДТ не подлежат на конституционен контрол, тъй като по същество той би се свел до контрол не на действаща, а "на липсваща законова норма (отменителната разпоредба няма същинска диспозиция на правна норма)". По-нататък в искането обаче се допуска възможността за контрол върху такива норми, когато отмяната "засяга или отнема придобити конституционно признати и защитени основни права на гражданите"...

Съдът, без да навлиза по същество в повдигнатия въпрос, напомня, че социалните права на гражданите също са "конституционно признати и защитени", поради което разглеждането на поставените в искането въпроси е допустимо и според логиката на цитираното становище. Поради

това не е необходимо преразглеждане на решения с определения от 8 май 2003 г. въпрос за допустимостта.

*По искането за установяване на противоконституционност*

*По § 1 ЗИДЗМДТ относно чл. 8, ал. 1, т. 1 ЗМДТ*

Според оспорената разпоредба, при определяне на размера на таксите общинският съвет спазва принципа за "възстановяване на пълните разходи на общината по предоставяне на услугата".

Вносителите на искането поддържат, че това изискване противоречи на чл. 60, ал. 1 от Конституцията, тъй като според тях "и таксите се заплащат съобразно доходите и имуществото на гражданите".

Според всички заинтересувани страни, представили становища, искането е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

В становището на Народното събрание, гласувано в Комисията по бюджет и финанси, се посочва, че твърдението за противоконституционност "е несъстоятелно", тъй като не взема предвид изричната разпоредба на ал. 3 от същия член. Според последната "Размерът на таксата може и да не възстановява пълните разходи на общината по предоставянето на определена услуга, когато общинският съвет реши, че това се налага за защита на обществения интерес". В становището се посочва също, че по силата на чл. 8, ал. 6 ЗМДТ общинският съвет може да освобождава отделни категории граждани изцяло или частично от заплащане на отделни видове такси.

Според становището на Министерския съвет "конституционното изискване на чл. 60, ал. 1 е относимо само към таксите, които имат характер на данък – при тях не се предоставя услуга".

В становищата на министъра на труда и социалните грижи и на министъра на финансите, наред с аргументи за финансова децентрализация

се посочва, че искането е извън "контекста на съдържанието на целия чл. 8". В този смисъл е и становището на Държавната агенция за закрила на детето.

В становището на Националното сдружение на общините в Република България изрично се подчертава, че оспорените разпоредби са "част от пакет закони, с които се постави начало на изпълнението на Концепцията за финансова децентрализация" и че със Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г. е въведен нов механизъм за финансово подпомагане на общините от страна на държавата...", като "...са създадени условия за компенсиране на недостига на средства в общинските бюджети".

Конституционният съд приема, че искането е неоснователно. Не съществуват конституционни забрани, които да ограничават законодателя в избора на механизмите за осъществяване на социалната функция на държавата. Изискването на чл. 60, ал. 1 от Конституцията за съобразяване на определяните данъци и такси с доходите и имуществото на гражданите следва да се тълкува и прилага с оглед на спецификата на различните институти. От тази гледна точка, основна функция на местните такси безусловно е заплащане на разходите (материално-технически и административни) по предоставянето на услугата. По силата на икономическата, финансовата и правна логика, ръководен принцип тук може да бъде единствено принципът на пълното възстановяване на разходите. В противен случай рано или късно икономическият, финансов ресурс за извършване на услугите се изчерпва и общините не могат да осъществяват своята дейност.

Конституционният съд подчертава, че така посоченият принцип не изключва социалната функция на държавата. Последната обаче влиза в действие само за тези случаи и категории граждани, при които е налице невъзможност или значително затруднение да възстановят пълните разходи за получената услуга. Социалната функция на държавата се

осъществява чрез преразпределение на тежестта за направените разходи. Конституцията не ограничава законодателя в избора на икономическите и правни механизми с оглед на оптималното реализиране на социалната функция на държавата, съчетана с удовлетворяването на други конституционни изисквания, например развиване на местното самоуправление и финансовата децентрализация.

Съдът установява, че в своето системно единство общата уредба на чл. 8 ЗМДТ, Закона за закрила на детето, Закона за социалното подпомагане и предвиденият механизъм в Закона за държавния бюджет създават механизъм за подпомагане на различни категории нуждаещи се лица. Доколко кръгът на защитените субекти и видът и размерът на оказваната помощ са достатъчни е въпрос на съотношение между потребностите на подпомаганите лица и възможностите на държавата, преценяването на които е извън компетентността на съда.

*По § 23 и 24, т. 2 ЗИДЗМДТ*

С оспорената разпоредба на § 23 ЗИДЗМДТ се отменят чл. 82 и 83 ЗМДТ, с които се освобождаваха от заплащане на такса или се определяше намалена такса за детски ясли и детски градини на лица с неравностойно социално положение (деца на родители инвалиди, деца с неизвестни родители, сираци и пр.). С разпоредбата на § 24, т. 2 ЗИДЗМДТ се отменят съответните на отменените чл. 82 и 83 ЗМДТ при ползването на детски почивни лагери.

Според подателите на искането, тази отмяна нарушава "принципа, че Република България е социална държава и гарантира реалния достъп на лица в неравностойно положение" до ползване на детски ясли и градини, съответно на детски лагери, а така също и за редица хипотези "пряко противоречи на чл. 47, ал. 4 от Конституцията". По-нататък в искането се

поддържа, че всички направени промени (следователно и тези с § 23 и § 24, т. 2 ЗИДЗМДТ) противоречат на чл. 14 и 47, ал. 1 и 4 от Конституцията.

В становището на Народното събрание се възразява срещу искането, като се поддържа че "с разпоредбите на чл. 8, ал. 3 и 6 се конкретизира механизма за осъществяване особената закрила от страна на обществото чрез действията и решенията на избраните именно от това общество негови представителни органи – общинските съвети".

Според становището на Министерския съвет, "отменителната уредба в оспорваните разпоредби е отговор на конституционната необходимост за конституционносъобразно разпределение на компетентност и отговорност между централни и местни органи". С аргументи от практика на Конституционния съд се подкрепя разбирането, че общините наред с държавата са конституционно задължени да осигуряват социалното подпомагане на нуждаещите се.

В становищата на министъра на труда и социалната политика, министъра на финансите и Държавната агенция за закрила на детето също се отхвърля основателността на предявеното искане.

Искането е неоснователно и според становището на Националното сдружение на общините в Република България. Подчертава се разбирането, че "изпълнението на конституционното задължение на държавата, произтичащо от чл. 14, 47, ал. 1 и 4 и чл. 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".

Конституционният съд приема, че искането е неоснователно. Прогласяването в преамбюла на Конституцията на решимостта да се

създаде "социална държава", както и установяването на общото конституционно задължение в чл. 14 от Конституцията за държавата и обществото да закрилят семейството, майчинството и децата включват правото и задължението на общините да участват в разпределянето на общата тежест за подпомагане на нуждаещите се лица. Държавата не е изключителен адресат и на принципа, установен в чл. 47, ал. 4 от Конституцията. При спазване на принципа на местното самоуправление Конституцията предвижда сътрудничество между държавата и общините, включително в осъществяване на общото им конституционно задължение за подпомагане на нуждаещите се лица – чл. 141, ал. 3 от Конституцията. Задължението на общините може да се изпълнява по различен начин, включително чрез финансиране от общинските бюджети. Това разбиране е изразено изрично в решение № 32 от 1998 г. по к.д. № 29 от 1998 г. (ДВ, бр. 141 от 1998 г.) и в решение № 16 от 2001 г. по к.д. № 6 от 2001 г. (ДВ, бр. 56 от 2001 г.).

Наред с това, следва да се има предвид, че Конституцията не определя конкретно нито условията при които възниква необходимост от социално подпомагане, нито кръга от нуждаещи се лица или вида, размера и начините на подпомагане. Поради многообразието от житейски факти и ситуации и динамиката на икономическите възможности на гражданите и обществото такава уредба е възможна единствено по законов и подзаконов ред. Както личи от отделни конституционни разпоредби (чл. 51, ал. 2 и чл. 52, ал. 2 от Конституцията) уредбата на конкретните условия и форми на подпомагане е делегирана на законодателя. Законодателят е свободен след като прецени потребностите на нуждаещите се и възможностите на обществото да променя тази уредба, включително чрез отмяна на съществуващи законови текстове в границите на общата цел за създаване на социална държава. Доколкото преценката е въпрос на целесъобразност тя е от компетентността на Народното събрание.

*По § 27 ЗИДЗМДТ*

С оспорената разпоредба се отменят текстове от закона, които предвиждат каква част от доходите на лицата, ползващи общински социални услуги, се оставя за техни лични разходи.

В становището на Народното събрание се поддържа че искането е неоснователно. Според това становище, въпросът за социалното подпомагане в тази хипотеза се урежда от общия механизъм на чл. 8 ЗМДТ, който дава възможност за "индивидуализирано обезпечаване на възрастните хора за всяка община поотделно".

Такава е и позицията на министъра на труда и социалната политика. В представеното от него становище се сочи, че искането е необосновано, тъй като материята, уредена в отменените разпоредби "е изчерпателно уредена в утвърдената от Министерския съвет тарифа за таксите за социалните услуги, финансирани от републиканския бюджет на основание чл. 17, ал. 2 от Закона за социално подпомагане (ДВ, бр. 120 от 2002 г.).

В становището на Държавната агенция за закрила на детето се сочи, че законовите мерки са въпрос на конкретна правна уредба, които са от компетентността на законодателя.

Във всички становища, някъде без конкретна аргументация за § 27, се поддържа че искането е неоснователно.

Съдът приема, че общите съображения изложени по това дело относно § 23 и 24, т. 2 са валидни и тук. Законодателят е свободен да променя уредбата в разглежданата материя по целесъобразност, включително като отменя вече приети законови норми.

*По искането за установяване на несъответствие на § 1 в частта му относно чл. 8, ал. 1, т. 1, § 23, 24, т. 2 и § 27 ЗИДЗМДТ с общопризнатите норми на международното право и с международни договори по които Република България е страна*

Въз основа на изложените аргументи за липсата на противоконституционност на оспорената уредба, съдът намира, че те са приложими и към въпроса за несъответствието ѝ с общопризнати норми на международното право и международни договори, по които България е страна.

Съдът не смята за необходимо да установява тук кои са общопризнати норми на международното право; твърдения в тази насока липсват и в искането. Достатъчно е да се отбележи, че както конкретните международноправни норми със задължителна за България сила, така и изразените в декларациите на Общото събрание на ООН положения, на които се позовава искането, предоставят на държавите избора и конструирането на конкретните конституционни и законови механизми за социална закрила на нуждаещите се лица. Самото естество на урежданата материя, както и значителните различия във възможностите на държавите да удовлетворяват социалните нужди на своите граждани предопределя този подход.

Поради изложените съображения искането следва да бъде отхвърлено и в тази му част.

Конституционният съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 от Конституцията

### **Р Е Ш И :**

Отхвърля искането на 49 народни представители от XXXIX Народно събрание установяване на противоконституционност и несъответствие с общопризнати норми на международното право и международни договори по които 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 (ЗИДЗМДТ), обнародван в ДВ, бр. 119 от 2002 г.

Председател:

Румел Янков

Членове:

Димитър Гочев

Васил Гоцев

Тодор Тодоров

Людмил Шейков

Неделчо Беров

Живан Белчев

Стефанка Стоянова

Пенка Томчева

Маргарита Златарева

Лазар Груев