

11.03.0167
25.09.2000г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Н. Калев
8-и Бр. 10/00

СТ А Н О В И Щ Е
на МИНИСТЪРА НА ФИНАНСИТЕ
по конституционно дело № 10 от 2000г.

27.09.2000

ОТНОСНО: Искането на група народни представители за обявяване на противоконституционност и несъответствие с Европейската харта за местното самоуправление на следните законови разпоредби: чл. 29, ал.4 в частта “бюджетите на общините”, чл.43, ал.2 и чл.44, ал.1 и ал.2 от Закона за устройството 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”, чл.11, ал.4 в частта “очакваните постъпления от собствени приходи по реда на ал.1, т.8 и”, чл.15, ал.2 и ал.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 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; 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 на Закона за държавния бюджет на Република България за 2000 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 7 септември 2000 г. министърът на финансите е конституиран като заинтересована страна по конституционно дело № 10 от 2000 г., образувано по искане на група народни представители за обявяване на отделни разпоредби от Закона за устройството на държавния бюджет, Закона за общинските бюджети и Закона за държавния бюджет на Република България за 2000 г. за

противоконституционни и несъответствието им с Европейската харта за местното самоуправление.

С оглед на дадената ми с определението възможност, изразявам следното становище:

Считам, че искането на народните представители е неоснователно и необосновано по следните съображения:

Разпоредбата на чл.2, ал.1 от Конституцията определя Република България за единна държава с местно самоуправление. В преамбюла на Европейската харта за местното самоуправление се визира, че органите на местното самоуправление са една от главните основи на всяко демократично устройство и правото на гражданите да участват в управлението на обществените дела е един от демократичните принципи, възприети от всички държави-членки на Съвета на Европа. Това право може да бъде упражнено най-непосредствено на местно равнище, като принципът на местното самоуправление трябва да бъде признат във вътрешното законодателство и доколкото това е възможно, в Конституцията. Чл.2 от Конституцията на Република България прогласява принципа на местното самоуправление като един от принципите на демокрацията и децентрализацията на властта в държавата. 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. Законът за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) е израз на конституционно прогласеното право на гражданите на местно самоуправление. В чл.11 от ЗМСМА е развит подробно неговият обхват, като местното управление 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 общинското имущество, общинските финанси, общинската администрация и др. Разпоредбата на чл.141 от Конституцията гласи, че общината има самостоятелен бюджет и постоянните финансови източници на общината се определят със закон. Финансовите средства на органите на местното самоуправление трябва да бъдат съобразени с правомощията им, предвидени в Конституцията и закона, като тези органи имат право в рамките на националната икономическа политика на достатъчно собствени средства, с които да могат да се разпореждат свободно при упражняване на

правомощията си, съгласно чл.9 от Европейската харта за местното самоуправление. Тези права са дадени на органите на местно самоуправление в рамките, които Конституцията и законът определят.

В искането си народните представители поддържат, че разпоредбата на чл.141, ал.1 от Конституцията за самостоятелния бюджет на общината означава самостоятелност на общината, при което органите на местното самоуправление сами определят приходната и разходната част на общинския бюджет с цел задоволяване интересите на своето население и всяко законово ограничение на тази самостоятелност е в нарушение на конституционната норма. В искането се поддържа, че правомощията на местните органи на самоуправление трябва да бъдат пълни и неограничени в съответствие с чл.4, ал.4 от Европейската харта за местното самоуправление и е недопустимо със закон да се намалява обемът на предоставените правомощия.

Не споделям тезата, че самостоятелността на местните органи произтича единствено и само от самостоятелността на бюджета им, както и че въведените със закон ограничения в процеса по съставянето, приемането и изпълнението на тези бюджети са по същество ограничения на местното самоуправление. Съгласно чл.4 от Европейската харта за местното самоуправление основните правомощия на местните органи се определят от Конституцията или от закона. Конституционна разпоредба, която да определя обема на местното самоуправление липсва, но това е направено на законодателно ниво с приетия през 1991 г. ЗМСМА. Въпрос на законодателна целесъобразност е балансът между обществените и местните интереси чрез въвеждането със закон на определени ограничения при упражняването на предоставените правомощия на органите на местното самоуправление, което е напълно допустимо и в съответствие чл.4, т.1 от Европейската харта за местното самоуправление. В изпълнение на конституционната норма за самостоятелен бюджет на общините и за подпомагане на нормалната им дейност чрез средства от държавния бюджет са приети Законът за устройството на държавния бюджети (ЗУДБ) и Законът за общинските бюджети (ЗОБ). Съставянето и изпълнението на годишните държавни и общински бюджети се извършва в посочените законови рамки, като се спазват определени принципи – законосъобразност, целесъобразност, икономичност, публичност и балансираност на приходите и разходите, които се отнасят и за двата вида бюджети. Със закон са

определени постоянните финансови източници на общината, финансовото ѝ подпомагане от държавата, като в републиканския бюджет са предвидени средства за тази цел.

1. По Закона за устройството на държавния бюджет:

а) по чл.29, ал.4, съгласно която 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 си народните представители поддържат, че разпоредбата в частта “бюджетите на общините” противоречи на чл.19 и на чл.141 от Конституцията. Считам, че чл.19 от Конституцията е несъотносим. Същият касае равнопоставеността на гражданите и юридическите лица при осъществяването на стопанска дейност. Атакуваната разпоредба на ЗУДБ не визира стопанска дейност и следва да се разглежда в контекста на разпоредбите от Закона за БНБ – чл.43, ал.2 и Закона за общинските бюджети – чл.21, ал.1, чл.30, ал.1 и 2, чл.42, ал.5. Касовото изпълнение на бюджета е многостранен процес, включващ не само бюджетната сфера, но и обслужващите я банки и се проявява в различни аспекти – банково обслужване, отчитане на операции, представяне и заверка на отчети, събиране на банкова информация за операциите и наличностите и т.н. Поради това целта на тази наредба е да регламентира унифицирани правила, принципи и процедури по тези въпроси, засягащи цялата бюджетна система. Участие на БНБ при издаването на наредбата е необходимо, тъй като с разпоредбите на чл.43, ал.2 от Закона за БНБ и чл.21, ал.1 от ЗОБ се възлага на БНБ да организира чрез търговските банки банковото обслужване на държавния и общинските бюджети. Наличието на тази наредба следва да се разглежда аналогично на Единната бюджетна класификация, като документ, регламентиращ правилата и принципите при уреждането на отчетността, както и възникващите взаимоотношения между Министерство на финансите, бюджетните разпоредители, търговските банки и БНБ по повод касовото изпълнение на бюджета.

Отделно от това, следва да се има предвид и друг важен момент по отношение на касовото изпълнение на бюджетите на общините. С Данъчния процесуален кодекс е възложено на данъчната администрация да събира и отчита

приходите от общинските данъци, т.е. касовото изпълнение на бюджета на общината обхваща и изпълнението на тези функции от данъчната администрация. Поради това, обект на регламентация са тези взаимоотношения и функции, както и произтичащите от това други въпроси – банкови сметки за събиране на тези приходи, процедури на превеждане на събраните суми, регулиране на взаимоотношения по възстановяване на надвнесени общински данъци и други.

Като цяло, гореизложените мотиви важат и за § 19 от ЗДБРБ.

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 споделям твърдението, че това ограничение нарушава самостоятелността на общинските бюджети, тъй като липсва конституционна норма, която да задължава държавата да кредитира безлихвено общините. В правомощията на този, който кредитира, е възможността да определя условията, при които става това кредитиране. На практика атакуваната разпоредба създава привилегия за общинския бюджет, тъй като този недостиг би могъл да се покрие и със заем от финансови институции.

в) по чл.44, ал.1 и ал.2, съгласно които 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 в искането, че ал.1 противоречи на чл.141 и чл.19, ал.2 от Конституцията.

В изпълнение на конституционното задължение по чл.141, ал.3, което гарантира реално местно самоуправление и нормална дейност на общините, законодателят е въвел задължение за държавата да подпомага общините, тъй като икономическите им възможности са различни. Вноските са технически елемент от бюджетните взаимоотношения между държавата и общините, който създава баланс между обществените и местните интереси, гарантиращ равнопоставеността на общините. Този текст е в пълно съответствие с чл.9, т.5 от Европейската харта за местното самоуправление, която определя, че защитата на финансово по-слабите местни общности налага установяването на финансови процедури за равномерно

разпределяне на средствата или на равностойни мерки, насочени към коригиране на последиците от неравномерното разпределение на потенциалните източници за финансиране на общините. Атакуваните вноски в държавния бюджет са именно тези мерки, които Европейската харта за местното самоуправление предвижда, още повече те се използват изключително за подпомагане на останалите общини, а не за задоволяване потребностите на републиканския бюджет.

Възстановяването в държавния бюджет на неусвоените целеви държавни субсидии или субвенции е обусловено от начина на тяхното отпускане. По искане на общината ежегодно се отпускат целеви средства за определени обекти, включени в програми за развитие както от местно, така и от национално значение, определящи държавната политика в регионален и национален мащаб. Усвояването им за обявените от общината цели е задължително, като при неизползване те се връщат, 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 която в разходната част на общинския бюджет се предвиждат кредити за вноски в републиканския бюджет, определени със ЗДБРБ за съответната година.

Изложените мотиви по чл.44, ал.1 от ЗУДБ важат и за тази разпоредба. От бюджетна гледна точка вноските се предвиждат в разходната част на съответния бюджет и при липсата на конституционна уредба на взаимоотношенията държавен-общински бюджети не може да се поддържа, че чл.8, т.18 от ЗОБ нарушава самостоятелността на общинския бюджет.

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 от закона.

Самостоятелността на общинските бюджети се гарантира от законоустановеността на постоянните финансови източници на общината и от възможността местните органи на самоуправление да приемат общинските бюджети. Няма конституционна разпоредба, която да ограничава законодателя да

въведе правила, прилагани в процеса по съставянето, приемането, изпълнението, приключването и отчитането на общинските бюджети, които са елемент от консолидираната фискална програма. Това по същество означава, че приетите бюджетни дефицити по общинските бюджети се включват в общия бюджетен дефицит на страната. Размерът на бюджетния дефицит е предварително договорен и отразен в споразумението с Международния валутен фонд.

в) по чл.11, ал.4, съгласно която 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.

С откриване на бюджетната процедура за съответната година започва подготовката по съставяне и приемане на общинския бюджет. Адресат на задължението на нормата на чл.11, ал.4 е кметът на общината, а не органът на местно самоуправление – общинският съвет. Проектобюджетът на общината се съставя, като се съблюдават следните основни принципи: приетите от общинския съвет стратегия и прогноза за развитие на общината, бюджетната прогноза в съответствие с общоикономическите изисквания, очертаваща параметрите на общинския бюджет за следващите 3 години, предложенията на населението и предложенията на кметовете на райони в общините с районно деление. Прогнозата за размера на собствените данъчни приходи се разработва от данъчната администрация. С ежегодния закон за бюджета на Република България се определя размера на средствата (обща и целева субсидия), чрез които държавата подпомага нормалната дейност на общините. Основните собствени приходи на общините са определени с редица закони: Закона за местните данъци и такси; Закона за държания бюджет за съответната година, с който се определя размера на преотстъпените (споделените) държавни приходи – 50 на сто от данъка върху доходите на физическите лица; Закона за корпоративното подоходно облагане, определящ размера на данъка за общините и данъка върху печалбата от лица с над 50 на сто общинско участие.

г) 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 държавния 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.

В искането се поддържа, че в атакуваната норма се допуска орган на изпълнителната власт да из земе правомощия на орган на местното самоуправление, защото е практически невъзможна хипотезата да няма избран общински съвет. Тази теза не може да бъде споделена, тъй като при създаването на нова община трябва в тримесечен срок да бъдат произведени избори за нейните органи. В конкретния случай атакуваните разпоредби дават възможност до приемането на самостоятелен бюджет общината да получава необходимите ѝ средства от държавния бюджет, което е изключително в интерес на местната власт.

д) по чл.23, даващ възможност на общините при наличието 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. В искането се поддържа становище, че в частта “държавни” разпоредбата лишава общините от достъп до капиталовите пазари и противоречи на чл.19, ал.2 от Конституцията. Както имах възможността да отбележа по-горе, нито бюджетният процес е независима икономическа дейност, развиваща се извън съответни специфични правила и ограничения, нито общината действа като стопански субект при съставянето и изпълнението на бюджета си.

е) по чл.24, ал.2, съгласно която 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 нормата противоречи на чл.141, ал.1 от Конституцията и на чл.9, т.4 във вр. с т.8 от Европейската харта за местното самоуправление.

Изложените мотиви по чл.10, ал.1 от ЗОБ важат и за тази разпоредба.

ж) по чл.34, т.2 касаещ вноските в републиканския бюджет – съображенията са изложени в т.1, б. “в” от настоящото становище.

з) по чл.35, ал.1 в частта “и вноските”, ал.5, 6 и 7, според които размерът на общата и целева субсидии за подпомагане дейността на общините и вноските в републиканския бюджет се определят със Закона за държавния бюджет на

Република България за съответната година. Нормите 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.

В искането се поддържа становище, че тези разпоредби дават възможност на изпълнителната власт в лицето на Министерския съвет да определя ред и срокове за отчитането на самостоятелния общински бюджет и да изземва направени икономии в него в разрез с конституционните му правомощия и в несъответствие с чл.8, т.3 от Европейската харта за местното самоуправление.

Държавата подпомага дейността на общините чрез субсидии от държавния бюджет, чийто размер се определя чрез методика за определяне на бюджетните взаимоотношения на републиканския бюджет с бюджетите на общините, като се отчита стопанското и икономическото развитие и изградените мощности в отделните региони на страната. Посредством механизмите на методиката се осигурява защита на по-слабите във финансово отношение общини чрез преразпределение на бюджетни приходи от общините, на чиято територия има изградени от държавата крупни производствени мощности, дейността на които осигурява финансови постъпления по-високи от необходимите за задоволяване разходите на тези общини. Това преразпределение се постига и чрез набраните средства под формата на вноски в републиканския бюджет само от определен брой общини. Ако в течение на бюджетната година се възложат с нормативен акт допълнителни финансови задължения на общините, същите получават финансова компенсация от държавния бюджет. Предоставените средства под формата на целева субсидия за придобиване на дълготрайни активи по предложение на общината могат да се трансформират и ползват като обща субсидия за финансиране на текущи разходи.

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”, без да са изложени аргументи.

Безспорно, това е ограничителна норма както за държавния, така и за общинските бюджети. Свързването ѝ с ограничаване самостоятелността на общинския бюджет е несъстоятелно, защото временните безлихвени заеми 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, като разпоредбата е оспорена без обосновка в частта “на Министерския съвет, който приема правилник за прилагането му”.

Правомощието на Министерския съвет е в съответствие с чл.106 от Конституцията, като при това правилникът по прилагането на закон не може да надхвърля законовите рамки. Законът урежда правилата за бюджетните взаимоотношения между държавата и общините и е логично изпълнението му да се възложи както на кметовете и на общинските съвети, така и на Министерския съвет.

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

а) относно вноските по чл.1, ал.2, т.б.2.1, чл.9, ал.5 и § 48 от преходните и заключителните разпоредби мотивите са вече изложени по-горе.

б) относно определения размер на субсидиите по чл.1, ал.2, т.б.1.1 и чл.9, ал.1-4 – същият е функция на конкретните икономически възможности на държавата, които всяка година се залагат в съответния закон за държавния бюджет на Република България чрез приета методика и размер на взаимоотношенията между републиканския и бюджетите на общините (вноски и отделни видове субсидии). По чл.9, ал.1 – 5 се въвеждат еднакви обективни критерии по отношение на общините с цел да се определи диференцираният размер на държавното подпомагане с оглед конкретната необходимост на всяка община за 2000 г.

в) по чл.2, ал.7 и § 22 от преходните и заключителните разпоредби, съгласно които органите на съдебната власт и бюджетните учреждения, финансирани от държавния бюджет, от бюджетите на общините или по реда на извънбюджетните

средства, не заплащат наем, когато са настанени в сгради, собственост на общините или държавата.

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

Интересите на териториалната общност не би следвало да се изразяват единствено и само в парични приходи от отдаването под наем на сграден фонд. Законодателят е преценил, че ползата за административно-териториалната единица община е по-голяма, когато съдебните органи и държавните учреждения са в близост до населението на общината, а не когато непременно се получават доходи от сградите, които тези органи ползват. В конкретния случай законодателят е приложил принципът на равнопоставеност между държавата и общината.

г) по чл.10 – в становището вече са изложени аргументи относно целевите субсидии и контролът върху усвояването им.

д) по чл.11, ал.4, чл.12, ал.1-3, с които се уреждат отделни въпроси от взаимоотношенията между държавния бюджет и тези на общините. В искането общо се поддържа, че разпоредбите ограничават самостоятелността на общинските бюджети.

По отношение на границите на самостоятелността на общинските бюджети подробни аргументи са изложени по другите два закона.

е) по чл.13, ал.1 и 3, които уреждат социалното подпомагане от общините. Народните представители поддържат становището, че грижата за социално слабите членове на обществото е конституционно задължение на държавата, което тя не може да прехвърля на общините.

Изложената теза не съответства на чл.51, ал.3 и на чл.52, ал.2 от Конституцията, визиращи задължения и особена закрила към социално слаби както на държавата, така и на обществото.

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

В края на 1999 г. общините разработиха и приеха програми за финансова стабилизация и ефективно управление на ресурсите. С тези програми общините

сами поеха ангажименти за намаляване на числеността на персонала в дейностите, които се финансират от общинските бюджети. С разпоредбата на чл.17 се предвижда намаляване на числеността на персонала в дейностите, за които държавата осигурява средства за финансиране чрез общинските бюджети. В случая органът, който осигурява средствата, е в правото си да предлага мерките в закона. Не съществува противоречие с чл.6, т.1 от Европейската харта за местното самоуправление, тъй като целта на чл.6, т.1 е да се осигури съответствието на административните структури на органите на местното самоуправление със специфичните им нужди, като не се ограничава свободата на тези органи сами да определят видовете административни структури с цел ефективно управление.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С оглед изложеното считам, че искането на група народни представители за обявяване на разпоредби от ЗУДБ, ЗОБ и ЗДБРБ за противоконституционни и несъответстващи на норми от Европейската харта за местното самоуправление е необосновано и неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

