



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ

Министерския съвет на Република България

по конституционно дело № 7 за 2009 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 9 юли 2009 г. Министерският съвет е конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 7 за 2009 г. Със същото определение Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на Столичния общински съвет за решаване на спор за компетентност с Министерския съвет като вносител в Народното събрание на конкретен законопроект.

В искането си до Конституционния съд Столичният общински съвет търси произнасяне по въпроса дали Министерският съвет като орган на централната изпълнителна власт има правомощие да приеме и да внесе за разглеждане в Народното събрание проекта на Закон за управление на отпадъците в област София, одобрен с Решение № 365 на Министерския съвет от 2009 г., с който се изземват правомощия на органите на местно самоуправление, конкретно на

Столична община и на Столичния общински съвет, да извършват дейностите по управление на отпадъците на територията на Столичната община. Според Столичния общински съвет проектът на закон е в пряко противоречие с Конституцията на Република България и с Европейската харта за местно самоуправление.

Споделяме извода в определението на съда, че независимо дали твърдяното изземване на правомощия на Столичния общински съвет от централен орган на изпълнителната власт реално е настъпило по силата на влязъл в сила закон или това е само предвидено в проект на закон, има правен интерес, който трябва да бъде защитен и искането на общинския съвет е допустимо.

Конституционната норма на чл. 87, ал. 1 предвижда, че право на законодателна инициатива има както всеки народен представител, така и Министерският съвет. При упражняването на това свое конституционно право правителството като висш орган на изпълнителната власт изразява официално пред Народното събрание волята си за създаване на законодателна уредба в една или друга насока. С Решение № 365 на Министерския съвет от 2009 г., с което е одобрен проект на Закон за управление на отпадъците в област София, Министерският съвет официално предлага на законодателния орган да приеме уредба, по силата на която дейностите по управлението на отпадъците се изземват като функция на Столичната община и се поемат от държавата чрез органи на централната изпълнителна власт. Изразената чрез упражнената законодателна инициатива воля от Министерския съвет дейностите по управлението на отпадъците да бъдат възложени на централни изпълнителни органи поражда спора със Столичния общински съвет, който в своето искане до Конституционния съд застъпва виждането, че тези дейности са присъщи на общината и като такива не могат да се изземват от нея.

Както посочва Конституционният съд в определението си, при наличие на спор за компетентност смисълът на производството по чл. 149, ал. 1, т. 3 от Конституцията е да се осигури възможност за защита на Столичната община, като същевременно се предотврати приемането на един противоконституционен закон. Проектът на Закон за управление на отпадъците в област София е внесен в 40-то Народно събрание, чиято легислатура е приключила към настоящия момент. Няма изразена законодателна инициатива

от Министерския съвет същият законопроект да бъде отново предложен, съответно този законопроект не стои за разглеждане и приемане в 41-то Народно събрание. Това дава основание да се приеме, че в момента не съществува реален спор за компетентност между правителството и Столичната община, по който да продължи производството по чл. 149, ал. 1, т. 3 от Конституцията с оглед на обоснования в определението на Конституционния съд негов смисъл. Доколкото обаче съществува възможност във всеки по-късен момент законопроект със сходна уредба да бъде внесен в Народното събрание от субект по чл. 150, ал. 1, изр. 1 от Конституцията, считаме, че спорът следва да се разгледа по същество.

Разглеждан по същество, повдигнатият пред Конституционния съд спор за компетентност предполага преценка в две насоки:

1. Доколко е обоснована претенцията на Столичната община, че управлението на отпадъците е нейна присъща дейност с оглед на конституционната уредба;

2. Доколко е съобразено с Конституцията предвиденото в законопроекта осъществяване на същата тази дейност от държавата.

Тъй като спорът за компетентност е повдигнат по законопроект, а не по влязъл в сила закон, неговото решаване не се предполага от установяване или отхвърляне на твърдяна противоконституционност – правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. Основа на преценката и в двете насоки е прокламираният в чл. 2, ал. 1 от Конституцията принцип на местното самоуправление, развит в уредбата на Глава седма – Местно самоуправление и местна администрация, като тя изисква изясняване на тази конституционна уредба в контекста на поставените със спора въпроси - правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

Основавайки своето становище по спора на конституционната уредба в чл. 2, ал. 1 и в Глава седма, Министерският съвет счита, че следва да се подкрепи изложеното в искането на Столичната община виждане, че с приемането на Закона за управление на отпадъците в област София би се осъществило нарушаване на конституционно установените правомощия на органите на местното самоуправление, тъй като:

1. Конституционно установените административно-териториални единици са община и област. Чл. 136, ал. 1 от Конституцията предвижда местното

самоуправление да се осъществява в рамките на общината. Местното самоуправление се реализира само в общината, но не и в областта, която съгласно конституционната норма на чл. 142 е административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси. Така Конституцията предвижда качествено различно предназначение на тези две административно-териториални единици, с което следва да се съобразява законовата уредба. Конституционно предвиденото разграничение между община и област следва да бъде съобразено в законовата уредба независимо, че двете административно-териториални единици се реализират в една и съща териториална рамка при Столичната община, тъй като тя е и със статут на област съгласно чл. 8, ал. 1 от Закона за местното самоуправление и местната администрация. Осъществяваната в тази териториална рамка дейност по управление на отпадъците не изразява провеждане на регионална политика, чрез нея не се осъществява държавно управление по места, нито осигурява съответствие между националните и местните интереси, а решава определен въпрос от местно значение, който е присъщ не само за Столичната община, но и за всяка друга община.

Основният закон не съдържа норма, която да посочва дейностите, осъществявани от общините. В този смисъл отговор на въпроса дали конкретна дейност, в случая – управлението на отпадъците, е в обхвата на местното самоуправление, не може да бъде пряко извлечен от разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от Конституцията – Решение № 9 на Конституционния съд от 2000 г. по конституционно дело № 6 за същата година. Чрез установяването обаче на местното самоуправление като форма на децентрализация на държавната власт Конституцията устоява ролята на самоуправляващите се общности при решаването на въпросите от местно значение. В такъв смисъл в мотивите на Решение № 7 на Конституционния съд от 2000 г. по конституционно дело № 7 за 2000 г. се казва:

„Издигайки като основно конституционно начало местното самоуправление, държавата доброволно и съзнателно се отдръпва от специфични функции на управление с цел въпроси от местно значение да могат да се решават от самоуправляващите се общности по-ефикасно и

гъвкаво.” Затова обхватът на правомощията на общините „трябва да бъде максимално широк, а начините на тяхното упражняване – изградени върху идеята за широка автономност в рамките на собствения периметър на компетентност, съчетана с наличието на средства за осъществяването им.” - Решение № 9 на Конституционния съд от 2000 г. по конституционно дело № 6 за 2000 г.

В този смисъл всяка законова уредба, по силата на която дейности по регулиране на обществени дела в полза на населението на дадена община са пренесени в същата териториалната рамка от нея към областта, е в нарушение както на чл. 142, така и на чл. 2, ал. 1 от Конституцията – както на конституционно предвиденото предназначение на областта като административно-териториална единица, така и на принципа на местното самоуправление, изискващ максимално широки компетенции на общините при решаването на въпроси от местен интерес.

2. Конституцията в рамките на прогласения от нея принцип на местното самоуправление „към политическата и административната независимост ... прибавя и финансова самостоятелност.” - Решение № 9 на Конституционния съд от 2000 г. по конституционно дело № 6 за 2000 г. Целта на конституционната норма на чл. 141, както се посочва в цитираното решение, е да „осигури (съ)отношение на съответствие между компетентностите на местните власти и финансовите ресурси, необходими за осъществяването им”. Важна гаранция за това се съдържа в ал. 2 на чл. 141, с която се възлага на законодателя задължението да определи постоянните финансови източници на общините. Тези постоянни финансови източници са местните данъци и местните такси, чиито размер се определя от общинските съвети – ал. 3 и 4 на чл. 141, а от своя страна управлението на отпадъците е дейност, финансово осигурена именно от такси, които се събират от населението в общините.

Всяко законово преуреждане в държавни такси на местни такси, установени като постоянен финансов източник на общините, представлява ограничаване на тяхната финансова самостоятелност, а с това и нарушение на прогласения в чл. 2, ал. 1 от Конституцията принцип на местното самоуправление.

По посочените съображения считаме, че разгледан по същество, повдигнатият спор за компетентност между Столичната община и Министерския съвет по проекта на Закона за управление на отпадъците в област София, одобрен с Решение № 365 на Министерския съвет от 2009 г., следва да се разреши в полза на Столичния общински съвет.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

