

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ ОТ

НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ ОТ
44-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

основание: чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 от
Конституцията на Република България

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На 25 май 2016 г. 43-то Народно събрание прие Закона за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси (наричан по-нататък „ЗИД на ЗПФ“), обнародван в „Държавен вестник“, бр. 43 от 07 Юни 2016 г.

1. Чл. 51, ал. 2 в частта му „или на акт на Министерския съвет“ от Закона за публичните финанси (наричан по-нататък „ЗПФ“) (изменен с § 7 от горесцитирания ЗИД на ЗПФ) противоречи на чл. 4, ал. 1; чл. 8; чл. 62, ал. 1; чл. 84, т. 2; и чл. 87, ал. 2 от Конституцията.

Бюджетните взаимоотношения имат особено важна конституционна значимост и точно поради това Конституцията им признава конституционен статут, като в редица свои разпоредби дава именно

конституционна уредба на тези отношения (чл. 84, т. 2; чл. 87, ал. 2; чл. 141, ал. 1, ал. 2 и ал. 5 от Конституцията).

Разпоредбата на чл. 84, т. 2 от Конституцията определя изключителната компетентност на Народното събрание да приеме държавния бюджет, както и да приеме отчета за неговото изпълнение (Решение на КС 6/2001 г.). Като е извел Закона за държавния бюджет в отделен ред от останалите закони по т. 1 на чл. 84 от Конституцията, конституционният законодател е отчетел както значимостта, но и особения характер на държавния бюджет и бюджетните взаимоотношения (Решение на КС 6/2001 г.).

Ясната воля на конституционния законодател е тази, че бюджетните обществени отношения, имат основен, важен и съществен характер и поради това нормативните актове, които ги регулират не може да бъдат други, освен закони (това е и категоричната позиция на Конституционния съд в неговото Решение 2/2009 г.). Само и единствено законът може първично да урежда основни, важни и съществени обществени отношения, подлежащи на първична уредба. Няма как такива основни обществени отношения да бъдат първично уреждани с подзаконови нормативни актове или с други неясни и неопределени по вид актове на органи на изпълнителната власт (например „акт на Министерския съвет“ в конкретния случай на атакуваната законова разпоредба), както противоконституционно е постановило Народното събрание, приемайки изменението на чл. 51, ал. 2 (в частта му „или на акт на Министерския съвет“) от атакувания ЗПФ, препрещаш към неясен и неопределен акт на Министерския съвет, въз основа на който правителството може да променя бюджетни взаимоотношения, включително и размера им по видове между общинските бюджети и държавния бюджет.

Конституцията определя българската държава като правова (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). В основата на правовата държава стоят

конституционализъмът и законността. Точното спазване на Конституцията и законите е основен белег на обществото и държавата. В Конституцията и законите трябва да е изразена държавната воля, в тях трябва да са заложили справедливи, социално оправдани и общоприети принципи на правото. Правилото на чл. 4, ал. 1 от Конституцията е основен принцип на конституционния ред, основата на правното регулиране на всички обществени отношения, а понятието за правовата държава включва несъмнено изискването за ясно и точно определяне на органите и техните функции и взаимоотношения. В този контекст от особена важност са следните решения на Конституционния съд – Решение 17/1997; Решение 13/2010 г.

Атакуваната законова разпоредба от ЗПФ нарушава принципа на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Този конституционен принцип би могъл да се спазва само ако съдържащите се в нормативните актове разпоредби са ясни, определени, точни и непротиворечиви. Иначе те не биха били годни да регулират основните обществени отношения (аргументи от следните решения на Конституционния съд - Решение 8/2012 г.; Решение 9/1994 г.; Решение 5/2002 г.; Решение 4/2010 г.).

А принципът на правовата държава предвижда, че управлението се осъществява при точно спазване на Конституцията и законите на страната. Част от това разбиране са елементите на правна сигурност, правна стабилност и предвидимост. Съгласно принципа на правовата държава спрямо изпълнителната власт съществува изискването да се гарантира предсказуемост и стабилност на нейните действия.

Оспорената законова разпоредба от ЗПФ препраща към акт на централен орган на изпълнителната власт - Министерски съвет. Конституционно недопустимо и неприемливо е такава важна материя, от която зависят основните бюджетни взаимоотношения да се регулира чрез подзаконови нормативни актове или въобще чрез неясни и неопределени

актове на Министерския съвет и да зависи от прищевките и капризите на изпълнителната власт и влиянието на нерегламентирани ведомствени и лобистки интереси, на които обикновено са подложени бюджетните взаимоотношения. Атакуваната законова разпоредба създава реални предпоставки за порочна практика, при която в зависимост от партийните си пристрастия и политически предпочитания Министерският съвет да може по своя произволна преценка да променя бюджетните взаимоотношения, включително размера им по видове между общинските бюджети и държавния бюджет, въз основа на свой акт. Това отваря пътя за несправедливо облагодетелстване на общините, чиито кметове и мнозинства в общинските съвети са от политическите сили, излъчили правителството, и съответно за дискриминиране, неравнопоставено третиране и политико-бюджетно санкциониране на другите общини, чийто кметове и мнозинства в общинските съвети са от партиите, съставляващи парламентарната опозиция.

Атакуваната законова разпоредба релевира промени на бюджетните взаимоотношения въз основа на акт на Министерския съвет, въпреки че въпросните отношения трябва да бъдат първично уредени само със закон (а не с актове на Министерския съвет), тъй като представляват основни обществени отношения, подлежащи на първична уредба.

Извън конкретния контекст, но от голяма конституционноправна релевантност в принципна насока в случая е Решение 11/2010 г. на Конституционния съд на Република България. Конституционно недопустимо е Народното събрание да делегира на други държавни органи свои правомощия (в конкретния случай - законодателни и бюджетни правомощия). В същото свое Решение Конституционният съд защитава схващането, че въпросът дали законодателят може свободно да преценява кога даден въпрос да бъде уреден със закон или пък с подзаконов акт на изпълнителната власт, трябва да се реши с оглед принципа за разделението

на властите (чл. 8 от Конституцията) и принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). Конституционната юрисдикция в Решение 11/2010 г. поддържа разбирането, че дори когато в Конституцията липсва изрично посочване, че съответната материя трябва да се уреди със закон, Народното събрание също не е свободно по свое усмотрение да преценява дали съответните обществени отношения трябва да се уредят със закон и какви да бъдат рамките на регламентацията. Когато прави такава преценка, парламентът ще трябва да се съобразява отново със същите два основни принципа на Конституцията - принципа за разделението на властите (чл. 8 от Конституцията) и принципа за правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) (аргументи от Решение 11/2010 г.).

В горесцитираното си Решение 11/2010 г. Конституционният съд поддържа виждането, че доколкото Конституцията обявява, че Народното събрание осъществява законодателната власт (чл. 62, ал. 1 от Конституцията) очевидно само то разполага с правомощието да приема закони. Парламентът не може да се отказва от това си правомощие и да възлага уредбата на съответна материя на изпълнителната власт. Прехвърлянето на законодателна власт на друг орган би означавало нарушаване на балансите и равновесието между властите, а оттам и на принципа за разделението на властите (Решение на КС 11/2010 г.). По този начин принципът за разделението на властите не само не допуска волята на законодателния орган да бъде променяна и подменяна (Решение на КС 12/1995 г., както и Решение на КС 11/2010 г.), но и не допуска възможността той да се отказва сам от свои правомощия и да възлага тяхната уредба на друг орган (Решение на КС 11/2010 г.). Прехвърляне на правомощия от един конституционно установен държавен орган на друг би било оправдано единствено дотолкова, доколкото би имало своето основание в Конституцията, защото само тя е в състояние да определи конкретните параметри на балансите във властта (аргументи от Решение на

КС 11/2010 г.). Доколкото нашата Конституция не съдържа подобни правила, изводът е, че тя отхвърля делегираното законодателство и правото на конституционно установените държавни органи сами да се отказват от предоставената им компетентност (виждането се поддържа от Конституционния съд в Решение 11/2010 г.).

От друга страна, когато се преценява дали да се уреди дадена материя и какви да бъдат границите на уредбата, трябва да се държи сметка, че в правовата държава щом дадена материя изисква, предвид своето естество, да бъде уредена със закон, тя трябва да бъде уредена със закон и следователно от Народното събрание, а материята, която не се нуждае от законодателна уредба, ще трябва да се уреди с подзаконов нормативен акт (аргументи от Решение 11/2010 г. на Конституционния съд). Необходимо е законът да зададе параметрите на обществените отношения, до които той се отнася, и свързаните с тях правни институти, както и да очертае тяхното основно съдържание, а не да делегира, да прехвърля установяването на тяхната уредба на изпълнителната власт (разбирането се поддържа в Решение 11/2010 г. на Конституционния съд).

В Решение на КС 11/2010 г. се поддържа тезата, че с оглед преценката за разпределението на правната компетентност да се издава нормативен акт самата Конституция не допуска подзаконовите актове да дават първична правна уредба. Обратно, те имат вторичен характер в смисъл, че се издават въз основа и в изпълнение на закона (чл. 114 от Конституцията), т. е. две кумулативни изисквания, които категорично определят техния характер. Самата природа на подзаконовия акт следователно предполага наличието на съответни правила в закона, а не създаване тепърва на тези правила от подзаконовия акт (разбиране на Конституционния съд в Решение 11/2010 г.). Законът е общ нормативен акт с най-висок ранг в йерархията на нормативните актове, тъй като той урежда първично или въз основа на Конституцията основни обществени

отношения, които се поддават на първична уредба, според предмета или субектите (виждане на Конституционния съд в Решение 11/2010 г.).

Оттук изводът, че правната уредба, която се съдържа в закона, трябва да бъде пълна и не би могло той да има рамков или препращащ характер. На същото основание не е допустимо от подзаконов акт да се очаква да запълва пропуски в уредбата на закона, да определя смисъла и съдържанието на споменати в закона понятия или пък когато трябва да се реши даден въпрос, основанието за решаването му да се търси в подзаконовия акт, а позоваването на закона да е без значение (аргументи от Решение на КС 11/2010 г.).

Народното събрание е длъжно да осъществява законодателната власт и затова не може да делегира на други държавни органи правомощия да уреждат по същество въпросите, които се отнасят до закона, нито пък да избягва пълното уреждане на отношенията, прехвърляйки уредбата им на подзаконов акт (същото се поддържа и в Решение на КС 11/2010 г.). Недопустимо е сам законът да предписва в подзаконов акт да се съдържат правила, които не да го развиват и допълват, не да дават насоки за изясняване на неговите текстове, а да оторизира приемането на правила, за които в закона няма правна уредба (аргументи от Решение на КС 11/2010 г.). Това е опасно, защото създава условия за нестабилност на правната уредба, правилата да се променят по съображения от конюнктурен характер извън политическия дебат, който се развива в Народното събрание (същата позиция се защитава от Конституционния съд в Решение 11/2010 г.).

Когато законодателят предоставя на друг орган да извършва промени в бюджетните взаимоотношения, той не действа в съответствие с установените в правовата държава правила за разпределение на материята при правното регулиране. Задача на закона е да урежда и променя бюджетните взаимоотношения. Погрешно е разбирането, че е достатъчно

законът да посочи, че промени на бюджетните взаимоотношения ще се извършват и въз основа на акт на Министерския съвет и това да се възприема като достатъчно, за да се изпълни изискването тези промени да бъдат извършвани въз основа и в изпълнение на закона. Напротив, бюджетните взаимоотношения трябва да стъпват на определена първична уредба, която е дадена в закона и той в общ вид да определи тяхното съдържание, съответно промените в тяхното съдържание. Това се отнася, както за определянето и уреждането на бюджетните взаимоотношения, така и за тяхната промяна.

Конституцията има за цел да определи принципните въпроси относно бюджетните взаимоотношения и да установи базата на нормативното регулиране. Законът има друга цел - не да дава насоки или да препраща, а първично да уреди определен кръг обществени отношения (Решение на КС 11/2010 г.). Ето защо, атакуваната законова разпоредба от ЗПФ влиза в противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). Противоречието се проявява вследствие неспазването на изискването на Конституцията за законодателно уреждане на бюджетните взаимоотношения и промените в тях.

Отделно от това атакуваната законова разпоредба съдържа неяснота и неопределеност относно вида и естеството на акта на Министерския съвет, въз основа на който ще се променят бюджетните взаимоотношения, а това нарушава елементите на правна сигурност и правна стабилност, които са част от принципа на правовата държава. Съгласно чл. 114 от Конституцията Министерският съвет приема постановления, разпореждания и решения. С постановления Министерският съвет приема и правилници и наредби. Както се вижда, някои от актовете на Министерския съвет са подзаконови нормативни актове, а други са ненормативни юридически актове. Именно неяснотата и неопределеността относно вида и естеството на акта на Министерския

съвет, предвиден в атакуваната законова разпоредба, създава правна несигурност, правна нестабилност, правна неопределеност, а това е още един аргумент за противоречие с принципа на правовата държава, постулиран в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Бюджетните взаимоотношения трябва да се определят, уреждат и променят само със закон, защото определянето, уреждането и промените изискват създаването на първична нормативна уредба. Конституцията изисква законова уредба както за възникването, така и за промените в бюджетните взаимоотношения. Не може промените в бюджетните взаимоотношения да се осъществяват въз основа на акт на Министерския съвет, защото всяка промяна по същество е създаване на нова първична нормативна уредба на съответните основни обществени отношения.

Конституционният принцип на правовата държава включва в своята същност и фундаменталния принцип на правната сигурност и правната стабилност. Това означава и сигурност и стабилност в нормативната уредба на основните обществени отношения, включително и бюджетните отношения. В една правова държава основните обществени отношения, свързани с бюджета, не може да се регулират с актове на Министерския съвет, защото се касае за важни и съществени обществени отношения, подлежащи на първична уредба. Първичната уредба изисква закон и следователно посочената материя трябва да се уреди именно със закон, а не с подзаконови нормативни актове или други неясни и неопределени актове на Министерския съвет.

Неяснотите или неопределеностите на атакуваната законова разпоредба са от такова естество, че я правят неконституционна на основание нарушаване принципа на правовата държава. Неяснотите и неопределеностите в нея са достатъчно сериозни и поставят под съмнение годността ѝ да регулира обществените отношения, които тя е призвана да уреди (аргументи от Решение на КС 9/1994 г.; Решение на КС 5/2000 г.;

Решение на КС 10/2009 г.). Изобщо не е ясно какво е естеството на релевирания в атакуваната законова разпоредба „акт на Министерския съвет“, какъв е неговият вид – дали е нормативен, общ или индивидуален и ако е нормативен – какъв вид нормативен акт.

В Република България не съществува конституционният институт на делегираното законодателство. Съгласно принципа на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията) само и единствено Народното събрание може първично и въз основа на Конституцията да урежда чрез закон основни обществени отношения, подлежащи на първична уредба. Както беше аргументирано и по-горе, такива обществени отношения са и важните и съществени бюджетни отношения. Атакуваната законова разпоредба от ЗПФ е в противоречие с чл. 8 от Конституцията, защото по същество овластява орган на изпълнителната власт (в конкретния случай Министерския съвет) да осъществява законодателстване в материален смисъл – първично да урежда чрез свой акт основни обществени отношения, подлежащи на първична уредба. Такива обществени отношения трябва да се регулират само и единствено със закони и е конституционно забранено да се регулират с актове на изпълнителната власт, още по-малко с неясни и неопределени по естество и вид актове на изпълнителната власт.

Както е постулирано в чл. 114 от Конституцията, актовете на Министерския съвет се приемат въз основа и в изпълнение на законите. Що се отнася до подзаконовите нормативни актове – те не могат да създават първична нормативна уредба, нито да променят първична нормативна уредба. Досежно бюджетните взаимоотношения се изисква първична нормативна уредба (тоест закон), както за тяхното възникване и определяне, така и за техните промени. В противен случай се стига до делегирано законодателстване в материален смисъл – нещо, което Конституцията на Република България не разрешава на изпълнителната

власт. Конституционно недопустимо е органи на изпълнителната власт да осъществяват законодателстване – без значение под каква форма и без значение чрез какви инструменти. Конституционно нетърпимо е актове на Министерския съвет да изпълняват функцията на закони, да дават първична нормативна уредба и да уреждат и променят основни обществени отношения, подлежащи на първична уредба.

Като отказва да запази само за себе си правомощието чрез закон да променя бюджетните взаимоотношения и по този начин по същество предоставя уредбата им да бъде предмет на актове на Министерския съвет, законодателят абдикира от задължението да уреди и променя основни обществени отношения със закон и поставя под съмнение собственото си предназначение и функция в рамките на нормативното регулиране. На практика Народното събрание отказва да законодателства и да упражнява бюджетните си правомощия, дезинтересира се от основни и важни обществени отношения и прехвърля първичното правно регулиране и промяната на бюджетните взаимоотношения към органи на изпълнителната власт (противоречие и с чл. 62, ал. 1, чл. 84, т. 2 и чл. 87, ал. 2 от Конституцията).

Чрез атакуваната разпоредба се дава възможност на Министерския съвет да променя приетите със закон на Народното събрание конкретни параметри и размери на бюджетните взаимоотношения. С тази законова възможност, посочена в атакуваната разпоредба - да се променят бюджетни взаимоотношения единствено по дискреция на Министерския съвет, без ясно посочени параметри, условия и ред и то с акт на орган на изпълнителната власт, Министерският съвет напуска конституционноустановената територия на изпълнителната власт и навлиза в изключителната компетентност на Народното събрание. Последното е единственият орган, приел закона за държавния бюджет, който има и правомощията да го изменя и да променя бюджетни

взаимоотношения.

Ако в процеса на изпълнение на бюджета финансовите показатели се влошават като размери и съотношение до степен, съществено изменяща бюджетните показатели и с това променяща философията на конкретния годишен бюджет, единственото конституционносъобразно действие трябва да бъде изменението на съответния закон за държавния бюджет от Народното събрание, но не и с акт на Министерския съвет (Решение на КС 2/2009 г.). Само така изпълнението на бюджета и в частта по непосредственото ръководство на това изпълнение, осъществявано от Министерския съвет, ще продължава да бъде законосъобразно (Решение на КС 2/2009 г.).

В разглеждания тук случай е недопустимо разширително тълкуване на диспозитива на Решение на КС 6/2001 г. По силата на това тълкувателно решение правителството не може да изразходва както повече, така и по-малко средства от гласуваните, без разрешение на Народното събрание (позиция на Конституционния съд в неговото Решение на КС 2/2009 г. досежно цитираното Решение на КС 6/2001 г.). Освен това, диспозитивът на Решение на КС 6/2001 г. говори за изрично упълномощаване със закон (разбиране на Конституционния съд в Решение 2/2009 г.). Министерският съвет не може да променя и да коригира бюджетни показатели (а оттам и размерите на бюджетни взаимоотношения) по начин, променящ философията на съответния годишен бюджет, защото това може да направи само Народното събрание по инициатива на Министерския съвет, и то със закон (аргументи от Решение на КС 2/2009 г.).

От приемането на сегашната Конституция много годишни закони за държавния бюджет са били изменяни или допълвани и тези промени винаги са ставали със закон. Във всички случаи, когато изменението и допълнението се е отнасяло до показатели на бюджетен закон или до

размера на бюджетните взаимоотношения по видове, то се е осъществявало със закон за изменение и допълнение на съответния бюджетен закон по инициатива на Министерския съвет (Решение на КС 2/2009 г.).

В този смисъл цялата практика във връзка с изменение и допълнение на годишните държавни бюджети в частта, засягаща бюджетни показатели и размери на бюджетните взаимоотношения, се е реализирала по конституционно допустимия ред - със закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет, чийто законопроект е внесен от Министерския съвет (Решение на КС 2/2009 г.).

Спецификата на предметното съдържание на закона за държавния бюджет - бюджета, със своя повтарящ се, но винаги различен по своята конкретност предмет, както и бюджетните отношения с характера си на основни обществени отношения, изискващи периодично своята едногодишна с оглед на действието си във времето първична уредба, са наложили не само особено вътрешно структуриране, но и различна техника при оформяне на различните по правната си природа разпоредби, които той съдържа (Решение на КС 2/2009 г.). Те варират от същински правни норми до разпоредби, с които се утвърждават цифрови изразения на приходи и разходи, които чрез включването си в закона се превръщат в показатели, чието изпълнение се възлага на Министерския съвет, който не може да ги променя със свой акт (Решение на КС 2/2009 г.). В тези показатели и съотношението между тях до голяма степен се изразява цялостната философия на съответния годишен държавен бюджет. Министерският съвет е длъжен да ги изпълни, без да може да ги променя със свой акт (Решение на КС 2/2009 г.).

Чрез годишния Закон за държавния бюджет, както при съставянето, приемането, така и при изпълнението му, се отчита конкретното финансово икономическо състояние в държавата за дадена година, като се

осигурява правна сигурност и предсказуемост в действията по изпълнение на държавния бюджет и се гарантира ред и стабилност в публичните финанси, което може да стане само със закон (Решение на КС 2/2009 г.). Най-сетне чрез този закон конституционното право навлиза в сферата на финансовото право с изискването за конституционност (Решение на КС 2/2009 г.).

Конституцията не познава делегирането на законодателни правомощия от Народното събрание на Министерския съвет и следователно не може да допусне такива и по отношение на бюджетните взаимоотношения. (Решение на КС 2/2009 г.).

Бюджетните показатели - крайни резултатни величини между приходни и разходни части на държавния бюджет, салдото (дефицит - , излишък +) отразяват в най-голяма степен философията на държавния бюджет за съответната година (Решение на КС 2/2009 г.). В този смисъл изменението на бюджетни показатели, салда и размери на бюджетни взаимоотношения представлява съществена корекция на Закона за държавния бюджет, която може и трябва да се осъществи по инициатива на Министерския съвет от Народното събрание със закон за изменение и допълнение на закона за държавния бюджет (Решение на КС 2/2009 г.). Законодателната форма, макар и с това специфично съдържание, изразява конституционния замисъл за споделена политическа отговорност при такова изменение, доказваща общата съвпадаща преценка за ситуацията, която налага това изменение, направена от Министерския съвет и от Народното събрание (Решение на КС 2/2009 г.). В тази корекция вътрешно се съдържат задължително направените от двата субекта съответни преценки в рамките на компетентността на всеки от тях (Решение на КС 2/2009 г.). В салдото рефлектира и преосмислянето на приоритети, залегнали в бюджета, и свързаното с това приоритетно разпределение на публични фондове, преразпределение на финансови ресурси,

предварително разчетени и утвърдени от политически представителния орган Народно събрание (Решение на КС 2/2009 г.).

2. Чл. 51, ал. 2 в частта му „или на акт на Министерския съвет“ от Закона за публичните финанси (изменен с § 7. от ЗИД на ЗПФ) противоречи на чл. 2, ал. 1; чл. 141, ал. 1, ал. 2 и ал. 5 от Конституцията.

От принципа на местното самоуправление произтича компетентност на общинските съвети сами да определят приходите в общинския бюджет. Следва да се обърне внимание на самостоятелността на общинския бюджет, който се явява отделен от, а не съставна част на държавния бюджет (за разлика от този на съдебната власт) и на това, че общинският съвет трябва да определя свободно приходната част на общинския бюджет на базата на определени със закон постоянни финансови източници на общината.

Съгласно чл. 2, ал. 1 от Конституцията България е единна („унитарна“) държава с местно самоуправление. Както Конституционният съд е имал възможност да отбележи (Определение на КС 4/1999 г. по к.д. № 13/1999 г., Решение на КС 9/2000 г.), „значимостта (на местното самоуправление), придадена му от Конституцията, се изразява в обстоятелството, че то е отбелязано наред и в тясна взаимовръзка с формата на държавно устройство“.

Съгласно Конституцията самоуправлението се осъществява в рамките на общината, която е основна административно-териториална единица (чл. 136, ал. 1 от Конституцията). Придавайки на общините качеството на юридическо лице (чл. 136, ал. 3 от Конституцията) със свои

органи, имущество и бюджет (чл. 140 и чл. 141, ал. 1 от Конституцията), Конституцията урежда местното самоуправление като форма на децентрализация на държавната власт с цел повишаване ролята на самоуправляващите се общности при решаване на въпроси от местно значение (Решение на КС 9/2000 г.). В тази насока, т.е. „да регулират и управляват в рамките на закона, на тяхна отговорност и в интерес на тяхното население, съществена част от обществените дела“ (по изразу на чл. 3 от Европейската харта за местното самоуправление) са и правомощията на общинските съвети (Решение на КС 9/2000 г.). Изразени в най-общ вид с оглед на същността на местното самоуправление и неговата съществуваща конституционна уредба, може да се приеме, че обхватът на тези правомощия трябва да бъде максимално широк, а начините за тяхното упражняване - изградени върху идеята за широка автономия в рамките на собствения периметър на компетентност, съчетана с наличието на средства за осъществяването им.

Като постановява, че общината има самостоятелен бюджет, разпоредбата на чл. 141, ал. 1 от Конституцията, на първо място, определя бюджета на общината като отделен от държавния. От друга страна, чрез подчертаването на самостоятелността на общинските бюджети се дава израз на една важна конституционна гаранция на местното самоуправление, защото самостоятелният бюджет изразява и засилва независимостта на местните власти и тяхната самостоятелност и отделеност от централните власти, основани на избора им от местното население и на отговорностите им към това население. Така към политическата и административната независимост (в рамките на Конституцията и на законите) се прибавя и финансова самостоятелност (Решение на КС 9/2000 г.). Няма как да има такава финансова самостоятелност на общините, след като атакуваната законова разпоредба на чл. 51, ал. 2 от ЗПФ позволява на Министерския съвет, в зависимост от

партийните си пристрастия и политически предпочитания, по своя произволна преценка да променя бюджетните взаимоотношения, включително размера им по видове между общинските бюджети и държавния бюджет, въз основа на свой акт, като по този начин отваря пътя за несправедливо облагодетелстване на общините, чиито кметове и мнозинства в общинските съвети са от политическите сили, излъчили правителството, и съответно за дискриминиране, неравнопоставено третиране и политико-бюджетно санкциониране на другите общини, чийто кметове и мнозинства в общинските съвети са от партиите, съставляващи парламентарната опозиция.

Впрочем в своята цялост разпоредбата на чл. 141 е предназначена да осигури (съ)отношение на съответствие между компетентностите на местните власти и финансовите ресурси, необходими за осъществяването им (Решение на КС 9/2000 г.). Задължението на държавата трябва да бъде реализирано по начин, който да осигури, от една страна, достатъчност на ресурсите (в съгласие с изискването за съответствие с възложените правомощия), като се стреми, от друга страна, към финансово изравняване (с оглед защитата на финансово слабите общности) и същевременно да не накърнява свободата при определянето на приоритетите на разходите (Решение на КС 9/2000 г.). В изпълнение на задълженията си по чл. 141, ал. 2 и 5 от Конституцията държавата трябва да държи сметка за значението на местното самоуправление и да не допуска накърняване на самата му същност чрез поставяне на общините във финансова зависимост от държавния бюджет и ограничаване на възможността органите на местното самоуправление сами да взимат решения (Решение на КС 9/2000 г.).

От конституционните принципи, върху които е изградено местното самоуправление, и от самостоятелността на бюджета на общината произтича изискването за съществуването на собствени финансови източници, каквито са и местните данъци и такси. Тяхното установяване

може да става само със закон (Решение на КС 9/2000 г.).

Съгласно чл. 141, ал. 1 от Конституцията общината има самостоятелен бюджет, който за разлика от бюджета на съдебната власт е отделен, а не съставна част от държавния бюджет и органите на изпълнителната власт не могат да упражняват компетентност в процеса на съставяне, изпълнение и отчитане на бюджета, което фактически се получава на практика с включването в атакуваната законова разпоредба на правомощието на Министерския съвет със свой акт да променя бюджетни взаимоотношения, включително и размера им по видове между общинските бюджети и държавния бюджет.

Субсидиите и вноските са елемент на бюджетни взаимоотношения между държавата и общините (Решение на КС 16/2001 г.). След като бюджетните взаимоотношения се уреждат първично само чрез закон, то и промяната на размерите на бюджетните взаимоотношения също следва да се урежда първично само чрез закон, а не чрез акт на Министерския съвет, както постулира атакуваната законова разпоредба на чл. 51, ал. 2 от ЗПФ, препращаща към ал. 1 на същия член. След като бюджетните взаимоотношения се определят със закон (чл. 51, ал. 1 от ЗПФ), включително размерът им по видове между общинските бюджети и държавния бюджет, то и всяка промяна на същите следва да се осъществява само въз основа на закон, но не и въз основа на акт на Министерския съвет. Промяната на бюджетните взаимоотношения въз основа на акт на Министерския съвет, включително размера им по видове между общинските бюджетни и държавния бюджет, нарушава чл. 2, ал. 1; чл. 141, ал. 1, ал. 2 и ал. 5 от Конституцията и представлява по същество противоконституционна намеса на орган на централната изпълнителна власт в местното самоуправление и бюджетната самостоятелност на общините. Противоконституционността произлиза и от това, че държавната бюджетна интервенция ще се извършва чрез неопределен и

неясен по своя вид и естество акт на Министерския съвет, а самата намеса ще зависи от твърде широката бюджетна дискреция на централната изпълнителна власт, като се заобикаля Народното събрание и се игнорира неговата конституционно изискуема воля по въпросите, свързани с промени в бюджетните взаимоотношения, включително тези между общините и държавата. Това нарушава и принципа на местното самоуправление като цяло (чл. 2, ал. 1 от Конституцията), част от което е и бюджетната самостоятелност на общините (чл. 141, ал. 1 от Конституцията). Създава се и реална възможност чрез бюджетна интервенция на централната изпълнителна власт въз основа на акт на Министерския съвет, държавата да влошава и затруднява нормалната дейност на общините, вместо да я подпомага (противоречие с чл. 141, ал. 5 от Конституцията). Атакуваната законова разпоредба може да послужи като инструмент, чрез който Министерският съвет въз основа на свой акт да въздейства негативно върху размера на бюджетните взаимоотношения между общинските бюджети и държавния бюджет. Това е така, защото атакуваната законова разпоредба на чл. 51, ал. 2 от ЗПФ препраща към чл. 51, ал. 1 от ЗПФ, отнасящ се до всякакви бюджетни взаимоотношения, включително размера им по видове между общинските бюджети и държавния бюджет. Атакуваната законова разпоредба създава опасен инструмент за несправедливо и ощетяващо третиране на онези общини, чийто кметове и общински съвети имат политическа ориентация, която е различна от тази на Министерски съвет и излъчилото го парламентарно мнозинство. Това е средство за „дисциплиниране“ на общините с „неправилна“ (според преценката на правителството) политическа ориентация и „стимулиране“ и „облагодетелстване“ на общините с „правилна“ политическа ориентация и доказана с послушание партийна лоялност. Чл. 51, ал. 2 от ЗПФ дава на правителството авторитарен инструмент за финансов произвол, чрез който бюджетно да бъдат

„санкционирани“ общините, чийто кметове и мнозинства в общинските съвети са от партиите, съставляващи парламентарната опозиция, критикуваща политиката и дейността на правителството.

3. Чл. 51, ал. 2 в частта му „или на акт на Министерския съвет“ от Закона за публичните финанси (изменен с § 7. от ЗИД на ЗПФ) не съответства на чл. 9, ал. 1 и ал. 2 от Европейската харта за местното самоуправление.

Съгласно чл. 9, ал. 1 от Европейската харта за местното самоуправление органите на местно самоуправление 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. Атакуваната законова разпоредба създава реална възможност за Министерския съвет чрез бюджетна интервенция въз основа на свой акт да влошава и затруднява нормалната дейност на общините, вместо да я подпомага. Тази интервенция е в зависимост от твърде широката преценка на централната изпълнителна власт, представляваща по същество произволна бюджетна дискреция. Атакуваната законова разпоредба може да послужи като инструмент, чрез който Министерският съвет въз основа на свой акт да въздейства негативно върху размера на бюджетните взаимоотношения между общинските бюджети и държавния бюджет, вследствие на което органите на местно самоуправление да нямат достатъчно собствени средства, с които да могат да се разпореждат свободно при упражняване на правомощията си. Това е така, защото атакуваната законова разпоредба на чл. 51, ал. 2 от ЗПФ препраща към чл. 51, ал. 1 от ЗПФ, отнасящ се до всякакви бюджетни взаимоотношения, включително размера им по видове между общинските бюджети и държавния бюджет.

По силата на чл. 9, ал. 2 от Европейската харта за местното самоуправление финансовите средства на органите на местно самоуправление трябва да бъдат съобразени с правомощията, предвидени в Конституцията или закона. Чрез атакуваната законова разпоредба се постига резултат, който противоречи на цитираната норма от Хартата, а именно резултат, при който финансовите средства на органите на местно самоуправление да не бъдат съобразени с правомощията, предвидени в Конституцията или закона и всичко това поради намесата на Министерския съвет чрез негов акт, с който се променят бюджетни взаимоотношения между общините и държавата, включително размера им по видове между общинските бюджети и държавния бюджет.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

1. Молим на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията да установите противоконституционност на чл. 51, ал. 2 в частта му „или на акт на Министерския съвет“ от Закона за публичните финанси (изменен с § 7 от ЗИД на ЗПФ), като противоречащ на чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 62, ал. 1, чл. 84, т. 2 и чл. 87, ал. 2 от Конституцията.

2. Молим на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията да установите противоконституционност на чл. 51, ал. 2 в частта му „или на акт на Министерския съвет“ от Закона за публичните финанси (изменен с § 7 от ЗИД на ЗПФ), като противоречащ на чл. 2, ал. 1, чл. 141, ал. 1, ал. 2 и ал. 5 от Конституцията.

3. Молим на основание чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията да се произнесете и да установите несъответствието на чл. 51, ал. 2 в частта му „или на акт на Министерския съвет“ от Закона за публичните финанси (изменен с § 7 от ЗИД на ЗПФ) с международните договори, по които България е страна, а именно – с чл. 9, ал. 1 и ал. 2 от Европейската харта за местното самоуправление.

Предлагаме като страни по конституционното дело да бъдат конституирани Народното събрание, парламентарната комисия по бюджет и финанси, Министерският съвет, министърът на финансите, Съюзът на юристите в България, Националното сдружение на общините в Република България.

Народни представители:

1. Георгиевски, Георги
2. Георги Терновски
3. Крум Зорнов
4. Петчо Милчев
5. Мелко Бойчев
6. Георги Токов
7. Валер Мадянов

8. Георгий Мухоморов

9. Николай Иванович

10. Павел Петрович

11. Иван Попов

12. Илья Константинович - Железнодорожник

13. Мария Александровна -

14. Владимир Иванович

15. Павел Васильевич

16. Игорь Иванович

17. Георгий Александрович

18. Зоя Александровна

19. Николай Иванович

20. Георгий Иванович

21. Павел Георгиевич

22. Владимир Николаевич

23. Николай Дмитриевич

24. Славко Владимирович

25. Сидор Иванович

26. Борис Борисович

27. Кристина Сергеевна

28. Дмитрий Георгиевич

29. Иван Димов Иванов
30. Кристиан Иванов Вичити
31. Иван Иванов Тенгел
32. Дротомир Велков Стойчев
33. Любомир БОНЕВ
34. Веселу Кельс
35. Йордан Младенов
36. Дора Янкова
37. ВАСИЛ ИТОНОВ
38. МАНОЛ ГЕНОВ
39. Николай Бошкитов
40. Стоян Мурзев
41. Иван Воняков Иванов
42. Антъи Кртов
43. Александър Траунов
44. Милко Вехелков
45. Тасо Куршев
46. Иван Црнчинов
47. Анто Проганов
48. Николай Иванов Цонков

49. Уло Хунув
50. Пагочаб Говиб .
51. Геогос Харара
52. Аопа Момго
53. Ерен Уонли
54. Гуеи Терев
55. Етаре Тугрев
56. Манси Тунув
57. Уберан Тонув
58. Венувануи вангитла
59. Песа Терева
60. Георон Анрекен
61. Рвенна Борбаро