

1  
До  
Конституционния съд  
на Република България

Конст.з. № 10/2000 г.  
90кл. - г. Шв. Брегове  
Наер. - 07.09.2000 г.  
6.07.2000 г.

## ИСКАНЕ

от група народни представители за обявяване за  
противоконституционността и несъответствие на законите с  
международните договори, по които България е страна /Европейската харта за  
местно самоуправление - Ратифицирана със закон, приет от 37-о Народно събрание на  
17.03.1995 г. - ДВ, бр. 28 от 28.03.1995 г. Издадена от Министерството на регионалното  
развитие и благоустройството, обн., ДВ, бр. 46 от 6.06.2000 г., в сила от 1.09.1995 г./

на:

**1. чл. 29 ал.4 в частта "бюджетите на общините"; чл. 43 ал.2 и чл. 44 ал.1 и  
ал.2 от Закон за устройството на държавния бюджет**

/Обн., ДВ, бр. 67 от 6.08.1996 г., изм. и доп., бр. 46 от 10.06.1997 г., в сила от 10.06.1997 г., бр. 154 от  
28.12.1998 г., в сила от 1.01.1999 г./

**2. 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, ал.6 и ал.7 чл. 38 /в частта "в изключителни случаи по ред  
и в срокове, определени от министъра на финансите" и § 6 от преходни и  
заклучителни разпоредби в частта "на Министерския съвет, който приема  
правилник за неговото прилагане" от Закона за общинските бюджети**

/Обн., ДВ, бр. 33 от 24.03.1998 г., изм., бр. 69 от 3.08.1999 г., в сила от 3.08.1999 г./

**3. чл. 1 ал.2 в частта по т. 6.1.1 и т. 6.2.1; чл.2 ал.7 в частта "общините"; чл.  
9 ал.1, ал.2, ал.3 ал.4 и ал.5; чл. 10; чл. 11 ал.4; чл. 12 ал. 1, ал.2 и ал.3; чл.  
13 ал.1 и ал.3 , чл. 17; § 19; § 22; § 28 ал.2 ал.3 ал.4 и ал.6 § 48 от Закона за  
държавния бюджет на Република България за 2 000 год.**

/Обн., ДВ, бр. 1 от 4.01.2000 г., изм., бр. 31 от 14.04.2000 г., в сила от 1.01.2000 г./

По чл. 149 ал.1 т.2 и т.4 от Конституцията

### ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ

Съгласно чл. 2 ал.1 от Конституцията, Република България е единна  
държава с местно самоуправление. Съгласно чл.3 т.1 от Европейска харта за  
местно самоуправление - "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.”.

В най-общ аспект обхвата на местното самоуправление е дефиниран в чл. 4 от Европейска харта за местно самоуправление, както и в чл. 5, чл.6, чл.7, чл.9, чл.10 и чл.11 от Хартата. От тази гледна точка следва да се разглеждат и разпоредбите на чл. 11, чл.17 и чл.21 от Закона за местното самоуправление и местната администрация. От съществено значение е тълкуването на понятията “в рамките на предоставената им компетентност” в чл.11 от Закона за местното самоуправление и местната администрация и “в рамките на закона” в чл. 3 т.1 от Европейска харта за местно самоуправление – тоест до колко законовите рамки следва да се разглеждат като ограничения в компетенциите на местното самоуправление, или като условие за съобразяване със законите при вземането на едно или друго решение. В тази връзка отговорът на въпроса следва да се изведе от принципите в Преамбюла на Европейска харта за местно самоуправление – “съществуването на органите на местното самоуправление, на които са възложени реални отговорности;” ..... “притежаващи демократично конституирани решаващи органи разполагащи с широка автономия и правомощия, начините на тяхното упражняване и средствата, необходими за осъществяване на тяхната задача”, както и на чл. 4 и особено на т.4 – “Правомощията, поверени на органите на местно самоуправление, поначало трябва да бъдат пълни и неограничени. Те могат да бъдат оспорвани или ограничавани от друга власт, централна или регионална, само в рамките на закона.” В този аспект следва да се разгледа и хипотезата на чл. 17 ал.1 от Закона за местно самоуправление и местната администрация – “като решават непосредствено въпроси от местен характер, формират и провеждат местната политика в съответствие с интересите на населението”.

В аналогичен аспект следва да се разбират и разпоредбите на чл. 141 от Конституцията на Република България. Съгласно ал.1 общината има самостоятелен бюджет. Конституционния съд е имал възможността в няколко свои решения да се произнесе относно самостоятелния бюджет на съдебната власт. /Решение № 18/93 г. По к. д. № 19/93; Решение № 17/95 г. По к. д. № 13/95; Решение № 15/97 по к.д. №9/97/ Съществената разлика между самостоятелните бюджети на съдебната власт и бюджета на общината е и факта, че общинския бюджет е отделен, а не съставна част от държавния бюджет, какъвто е бюджета на съдебната власт. Законът следва да гарантира правото на общинския съвет да определя свободно размера на приходната част на общинския бюджет на базата на определени със закон “постоянни финансови източници на общината” – ал.2 на чл. 141 от Конституцията. И ако тези приходоизточници не са достатъчни за да гарантират изпълнението на отговорностите, то тогава държавата е длъжна “чрез средства от бюджета и по друг начин да подпомага нормалната дейност на общините” – ал.3 на чл. 141 от Конституцията. Същата логика следва и чл. 9 от Европейската харта, като в т.4 изискванията към задълженията на държавата се разширяват с оглед приходоизточниците “с които разполагат органите на местно самоуправление”, “да бъдат достатъчно разнообразни и подлежащи на развитие, за да им позволят да следват, доколкото това е възможно на практика, естественото нарастване на разходите за упражняване на техните правомощия”. А в т. 5 изрично се указва че процедурите или мерките във връзка с предоставените субсидии “не трябва да ограничават свободата на избор на органите на местно самоуправление в тяхната собствена сфера на отговорност”, както и че

“Доколкото е възможно, субсидиите, предоставяни на местните общности, не трябва да бъдат предназначени за финансиране на специфични проекти. Отпускането на субсидии не трябва да засяга основната свобода на органите на местно самоуправление да определят политиката си в пределите на своите правомощия”.

Без съмнение общата логика е че евентуално ограничаване на приходоизточниците на общината като вид е обвързано с правомощията на общината в определяне на размера на тези приходоизточници или със засилено подпомагане /субсидиране/ от държавния бюджет. Разбира се възможен вариант е ограничаване делегирани функции на общината.

1. В чл. 29 ал.4 от Закона за устройство на държавния бюджет е предвидено че “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 свое решение по аналогичен текст /чл. 117, ал. 3 от Конституцията/ относно “самостоятелен бюджет” на съдебната власт, Конституционния съд указва, че “Според тази конституционна норма съдебната власт има самостоятелен бюджет. Това означава, че органите на изпълнителната власт не могат да упражняват компетентности в процеса на съставяне, изпълнение и отчитане на бюджета на съдебната власт като съставна част от годишния общодържавен бюджет (Решение № 18 от 1993 г. по к. д. № 19 от 1993 г.) Българска народна банка има правомощия по касовото изпълнение единствено и само по чл. 43 ал.2 от Закона за Българска народна банка относно държавния бюджет, както и да определят реда и условията за всички безкасови плащания съобразно чл. 45 от Закона за банките. Ето защо освен противоречието с чл. 141 от Конституцията е налице и противоречие с чл. 19 от тази Конституция.

Ограничението по чл. 43 ал.2 от Закона за устройство на държавния бюджет относно отпуснатите заеми от държавния бюджет за бюджетите на общините при временен недостиг да не могат да надвишат размера на постъпленията от собствени приходи, получени през месеца, предхождащ месеца на отпускането на заема влизат в противоречие с чл. 141 ал.3 от Конституцията и чл. 9 т.4 и т.5 от Европейска харта за местно самоуправление. Подпомагането от страна на държавата следва да бъде в такива размери, че да гарантира нормалната дейност на общините.

Разпоредбата на чл. 44 ал. 1 от Закона за устройство на държавния бюджет е в противоречие с чл. 141 от Конституцията на Република България. Не общината чрез вноски в държавния бюджет трябва да подпомага държавата, а точно обратния извод се налага от хипотезата на конституционната разпоредба. От друга страна общините са единствения субект, който прави вноски в бюджета. Всички останали правни субекти /в това число и общините/ дължат данъци, такси, мита, акцизи, глоби и санкции. Това поставя общините в неравностойно положение, противоречащо на изискванията на чл. 19 ал.2 от Конституцията на Република България.

В чл. 44 ал.2 от този закон е предвидено задължението на общините да възстановяват в държавния бюджет неусвоените средства от целеви държавни субсидии или субвенции в противоречие с чл. 9 т.7 от Европейската харта, като ограничава свободата на органите на местното самоуправление да правят преценка относно целесъобразността на разхода непременно през текущата бюджетна година. Връщането на неусвоени средства води и до нарушаване на равностойни мерки, насочени към коригиране на последиците от

неравномерното разпределение на потенциалните източници за финансиране /чл.9 т.5 от хартата/.

2. Във връзка с мотивите по 44 ал. 1 от Закона за устройство на държавния бюджет следва и противоконституционността на чл. 8 т.18 и чл. 34 т.2 и чл. 35 ал.1 / в частта "и вноските"/ от Закона за общинските бюджети. Чл. 35 ал.5, ал.6 и ал.7 от Закона за общинските бюджети дава възможност на изпълнителната власт в лицето на Министерския съвет извън конституционните му правомощия да определя ред и срокове в отчитането на самостоятелния общински бюджет и да изземва направени икономии в общинския бюджет. Още по-малко такива правомощия може да има министъра на финансите. Освен гореизложените мотиви по чл. 44 ал.2 от Закона за устройство на държавния бюджет, чл. 8 т 3 от Европейската харта указва че "Административният контрол над органите на местно самоуправление трябва да се упражнява, като се спазва съотношението между обхвата на намесата на контролиращия орган и значението на интересите, които той се стреми да защити" В случая става въпрос за изземване на правомощия на общинския съвет в частта за самостоятелността на бюджета на общината въз основа на взаимоотношения с държавния бюджет, а не за контрол. В тази връзка е противоречието на чл. 11 ал.4 от Закона за общинските бюджети в частта "очакваните постъпления от собствени приходи по реда на ал. 1, т. 8 и", санкцията по чл. 15 ал.2 относно преустановяване на трансфера от държавния бюджет с чл. 141 от Конституцията. Чл. 15 ал.3 от този закон замества орган на местното самоуправление /общинския съвет/ с Министерския съвет. Съобразно чл. 30 ал.2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация "Общинските съветници продължават да изпълняват своите функции до полагането на клетвата от новоизбраните общински съветници". Следователно общински съвет съществува дори и да не е избран нов. Тоест хипотезата "няма избран общински съвет" е невъзможна, а в тази си част закона противоречи на чл. 138 от Конституцията.

Разпоредбите на чл. 10 ал.1 в частта "може да бъде в размер до 10 на сто от приходите по чл. 6" във вр. с чл. 24 ал.2 от Закона за общинските бюджети ограничават самостоятелността на общинските бюджети по чл. 141 от Конституцията на Република България и е в несъответствие с чл. 9 т. 4 във вр. с т. 8 от Европейска харта за местно самоуправление в частта за развитие на тези приходоизточници и възможностите на практиката. Бегъл анализ на Закона за публично предлагане на ценни книжа указва неравносвойно положение на общината в нарушение на чл. 19 ал.2 от Конституцията в сравнение с останалите стопански субекти относно дългосрочно планиране извън рамките на съответната бюджетната година. Това на практика лишава общината от достъп до капиталовите пазари. /чл.9 т.8 от хартата/ В тази връзка е и противоречието на чл. 23 в частта "държавни" от този закон. Разпоредбата на чл. 38 от Закона за общинските бюджети в частта "в изключителни случаи." са в противоречие с ал.3 на чл. 141 от Конституцията на Република България. /противоречие и с чл. 43 ал.1 от Закона за устройство на държавния бюджет/

3. Относно вноските по чл. 1 ал.2 т.6.2.1; чл. 9 ал.5 и § 48 вече са изложени мотиви. Относно определения размер на субсидиите по чл. 1 ал.2 т.6.1.1 и чл. 9 ал.1 ,ал.2 и ал.3 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2000 г. като форма на подпомагане не осигуряват нормална

дейност на общините. Този извод се съдържа и в доклада на Сметната палата за резултата от извършените проверки в общините.

Ограничението по ал.2 и ал.3 се явява неоправдан санкционен механизъм и допълнително намалява конституционните задължения на държавата в противоречие с чл. 141 ал.2 и ал.3 от Конституцията на Република България. Ограничението по ал.2 практически елиминира правната възможност по чл. 10 ал.1 от Закона за общинските бюджети да формират самостоятелно бюджетен дефицит, тъй като същия е заложен предварително с годишния закон за държавния бюджет. Тези норми са в несъответствие с разпоредбите и на чл. 9 т.1 т.2 т.4 и т.5 от Европейска харта за местно самоуправление.

Чл. 2 ал.7 предвижда незаплащане на наем на общините в противоречие с чл. 140 от Конституцията. Аналогично е противоречието и в § 22 от преходните и заключителни разпоредби на този закон.

Начина на разпределение на капиталовите разходи по чл. 10 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2000 г. ограничава самостоятелността на общинските бюджети и противоречи на чл. 141 ал.1 от КРБ и на чл. 9 т.5 /изречение второ/ и т.7 от Европейска харта за местно самоуправление. В този смисъл са противоконституционни и разпоредбите на чл. 12 ал.1 ал.2 и ал.3 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2000 г. налагащи приоритетни разходи на самостоятелния общински бюджет, още по вече когато тяхното изпълнение не е подсигурено с необходимите държавни средства съобразно чл. 141 ал.3 от Конституцията на Република България.

Санкцията по чл. 11 ал.4 се явява в противоречие с чл. 8 т.3 и чл. 9 т.5 от Европейската харта и е неприложима към общините.

Чл. 13 ал.1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2000 г. в частта "удвоен" противоречи на разпоредбите на чл. 47 ал.1 и чл. 51 от Конституцията на Република България във вр. с чл. 4 от Закона за социалното подпомагане. Социалното подпомагане и грижата за децата са конституционни задължения на държавата и не могат да бъдат прехвърляни на общините. А липсата на тяхното финансово обезпечаване /като на конституционни граждански права/ е в противоречие с чл. 57 ал.1 от Конституцията на Република България. Чл. 13 ал.3 от този закон е в противоречие с чл. 9 т.5 от хартата.

Мотивите за противоречието на § 19 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2000 г. са аналогични с тези по чл. 29 ал.4 от Закона за устройство на държавния бюджет, включително определянето на отделни банки осъществяващи обслужването.

Разпоредбата на чл. 17, налагаща на общините необосновано съкращаване на персонала в общинската администрация и звената на издръжка на общинските бюджети са в несъответствие с чл. 6 т.1 от Европейска харта за местно самоуправление – без критерии, определящи необходимата минимална численост на отделни звена, гарантиращи изпълнение на отговорности на местното самоуправление и противоречи на чл. 2 ал.1 от Конституцията на Република България.

Разпоредбите на § 28 ал.2 и ал.6 е в противоречие с чл. 141 от Конституцията на Република България и чл. 9 т. 4 от Европейска харта за местно самоуправление.

## УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ

На основание чл. 149 ал.1 т.2 и т.4 от Конституцията на Република България молим да обявите за противоконституционни и несъответстващи на международните договори, както следва:

1. чл. 29 ал.4 в частта "бюджетите на общините"; чл. 43 ал.2 и чл. 44 ал.1 и ал.2 от Закон за устройството на държавния бюджет

2. 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, ал.6 и ал.7 чл. 38 /в частта "в изключителни случаи по ред и в срокове, определени от министъра на финансите" и § 6 от преходни и заключителни разпоредби в частта "на Министерския съвет, който приема правилник за неговото прилагане" от Закона за общинските бюджети

3. чл. 1 ал.2 в частта по т. 6.1.1 и т. 6.2.1; чл.2 ал.7 в частта "общините"; чл. 9 ал.1, ал.2, ал.3 ал.4 и ал.5; чл. 10; чл. 11 ал.4; чл. 12 ал. 1, ал.2 и ал.3; чл. 13 ал.1 и ал.3 , чл. 17; § 19; § 22; § 28 ал.2 ал.3 ал.4 и ал.6 § 48 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2 000 год.

Като заинтересовани страни, моля да бъдат конституирани Народно събрание, Министерството на финансите; Сметната палата и Националното сдружение на общините в България

27 юни 2000 г.

Народни представители:

Георги Тървенов

Любен Кориезов

Евсей Курчиев

Румели Овчаров

Тодор Костадинов

Рензи Осмиш

Хасан Адемов

Стефан Невев

Антон Хангенов

Литов Павел

Трамен Славо

Дейор В. Муняфчиев

Донна Ст. Дончева

Стефан Ко. Бочков

Андре Г. Мачев

Георги Каробашев

Иван Димитров

Иво Атанасов

Крешиво Гириндориев

Стефан Каревски

Янко Сучков

Дора Дикова

Атанас Лозанов

Димитър Димитров

Васил Козеалиев

Илия Батини

Анастас Мерджанов

Нико Маринков

Литов Василев



Иван Зензов  
Борис Венков

Иван К. Иванов

Петер В. Александров

Рачен Нр. Такопов

Анани Тодоров

Антоню Драганов

Георги Босфорков

Ивоню Пантеев

Георги Муцаков

Занко Занев

Сашо Мичков

Рур. П. Статков

Иван Борисов

Благовест Ангел

Симен Димитров

Авен Женов

Аксенте Траянево

Симон Мачафова

Датон Делчев

Сигдан Школарски



Никола Койчев  
Иван Иванов

Антонис Георгиев

Венко Кюмков

Марина Милова

Михаил Миков

Любовка П. Божић

Венко Иванов

Мелена Пучева

Срѓанка Стојков