



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 9

София, 21 септември 2000 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Живко Сталев

Членове: Асен Манов

Цанко Хаджистойчев

Станислав Димитров

Неделчо Беров

Димитър Гочев

Стефанка Стоянова

Иван Григоров

Тодор Тодоров

Александър Арабаджиев

Георги Марков

Маргарита Златарева

при участието на секретар-протоколита Силвия Василева разгледа в закрито заседание, проведено на 21 септември 2000 г., конституционно дело № 6/2000 г., докладвано от съдията Александър Арабаджиев.

Делото е образувано на 17 май 2000 г. по искане на 56 народни представители от състава на XXXVIII Народно събрание, направено на основание чл.149, ал.1, т. 1, 2 и 4 от Конституцията.

Искането се отнася до възможността органите на местното самоуправление да бъдат автономни в определянето на разходите и приходите на общината и се основава на основното конституционно начало, установено в чл.2, ал.1 от Конституцията, че Република България е единна държава с местно самоуправление. Изложените съображения са насочени към конституционосъобразността на

разпоредбата на чл. 21, ал.1, т.7 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (“ЗМСМА”- Обн., ДВ,бр., 77 от 17 септември 1991г., изм., бр.65 от 1995 г. и бр.69 от 1999 г.) и нейното съответствие с Европейската харта за местното самоуправление (“Хартата”). Поддържа се, в крайна сметка, че от принципа на местното самоуправление произтича компетентност на общинските съвети сами да определят приходите в общинския бюджет. Като са наведени доводи в този смисъл и с оглед на Хартата, и са посочени досегашни решения на Конституционния съд по сходна проблематика, от съда е поискано:

1. Да бъде дадено задължително тълкуване на разпоредбите на чл.2, ал.1 и чл.141 от Конституцията;

2. Да се установи евентуалното несъответствието на част от разпоредбата на чл.21, ал.1, т.7 ЗМСМА с Конституцията;

3. Да се установи несъответствието на същата законова разпоредба с Европейската харта за местно самоуправление.

С определение от 6 юни 2000 г. искането е допуснато за разглеждане по същество и в трите му части, като по отношение на частта, отнасяща се до даването на задължително тълкуване на разпоредбите на чл.2, ал.1 и чл.141 от Конституцията, са направени съответни уточнения, чрез които е конкретизиран предметът на тълкуване. По отношение на частта, отнасяща се до установяване на противоконституционност на посочената законова разпоредба, в мотивите на определението е отбелязано, че искането следва да се схваща като насочено не срещу правомощието на общинските съвети да определят размера на местните данъци и такси в граници, определени със закон, а срещу ограничението, което произтича от това, че правомощието може да се упражнява само в граници, установени със закон.

Със същото определение като заинтересувани страни по делото,

на които е дадена възможност да изразят становище по съществуващото на искането, са конституирани Народното събрание, Министерският съвет, министърът на финансите, министърът на регионалното развитие и благоустройството и Националното сдружение на общините в Република България.

Всички заинтересувани страни са представили писмени становища.

Представено е и допълнително становище от името на народните представители, направили искането.

В становището на Народното събрание, прието от постоянната комисия по местното самоуправление, регионалната политика и благоустройството, се посочва, че в отсъствието на легална дефиниция на понятието “местно самоуправление”, трябва да се използва съдържащо се в чл.3, т.1 от Европейската харта и се отбелязва пълното съответствие между чл.21, ал.1, т.7 ЗМСМА и чл.9, т.3 от Хартата. С оглед на разпоредбите на чл.60, ал.1 и чл.84, т.3 от Конституцията и досегашната практика на Конституционния съд се поддържа, че общинските съвети разполагат с правото да определят размера на местните данъци и такси, които формират собствените им приходи, като упражняването на това право следва да става в законно установените предели.

В становището на Министерския съвет се излага разбирането на правителството относно тълкуването на чл.2, ал.1 от Конституцията, а по отношение на чл.141 се изтъква, че разширително тълкуване, каквото се внушава чрез искането, не се налага, тъй като то може да доведе до противоречие с други конституционни положения. Подчертава се, че сегашната конституционна и законова уредба не ограничава възможността на общините сами да определят приходите си, а по отношение на разбирането, че от самостоятелността на

общинските бюджети произтича самостоятелността на общинските органи(съвети) сами да определят финансовите източници на своя бюджет се посочва, че то противоречи на чл.141, ал.2 от Конституцията. Относно искането за установяване на противоконституционност на чл.21,ал.1, т.7 ЗМСМА се поддържа, че то се отнася за цялата разпоредба, а не само за частта, изразена с думите “в граници, предвидени със закон”, като с оглед на разпоредбите на чл. 60, ал.1 и чл.84, т.3 от Конституцията и на практиката на Конституционния съд по тези въпроси се изтъква положението, съгласно което данъчните задължения се създават със закон, а не с акт на друг (държавен) орган. Според това становище съществува противоречие между т.3 от искането и т.3 от определението на съда по допустимостта, като се поддържа, че искането цели установяване на съответствие на чл.21, ал.1, т.7 ЗМСМА с чл.9, т.3 от Европейската харта за местното самоуправление, каквото безспорно е налице.

В този смисъл е и становището на министъра на финансите.

В становището на министъра на регионалното развитие и благоустройството се излага виждане за тълкуването на чл.2, ал.1 от Конституцията с оглед на съдържанието на цялата разпоредба, включително и на ал.2, след което се развиват съображения относно съдържанието на местното самоуправление, както и относно съответствието на българското законодателство с Европейската харта за местното самоуправление.

В становището на Националното сдружение на общините подробно е развито съдържанието на понятието “местно самоуправление”-главно на основата на разпоредби от Хартата. В този контекст, като е обърнато 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), се застъпва

становището, че общинският съвет трябва да определя свободно приходната част на общинския бюджет на базата на определени със закон “постоянни финансови източници на общината”. По-нататък, като се изтъква, че разпоредбата на чл.21, ал.1, т.7 ЗМСМА е в съответствие с чл.9, т.3 от Хартата и се обръща внимание на начина, по който е допуснато искането за установяване на противоконституционност на тази законова разпоредба, се излагат съображения в смисъл, че искането би могло да бъде уважено така, както е допуснато, без това имплицитно да доведе до положение, според което Хартата би се оказала в противоречие с Конституцията.

В допълнителното становище от името на народните представители, направили искането, искането за тълкуване се поддържа с оглед възможността общините сами да определят размера на финансовите източници на своя бюджет, а по отношение на искането, основано на чл.149, ал.1, т.4 от Конституцията се прави уточнението, че то има за цел установяването на съответствие, а не на несъответствие с Европейската Харта за местното самоуправление.

Конституционният съд, като взе предвид съображенията, развити в искането и в становищата на заинтересуваните страни по делото, както и досегашната своя практика по проблеми, които се обхващат от предмета на настоящето дело, приема следното:

I. Относно искането за тълкуване на чл.2,ал.1 и чл.141 от Конституцията

Искането за тълкуване на чл.2, ал.1 от Конституцията е допуснато за разглеждане само по отношение на частта от разпоредбата, която се отнася до местното самоуправление, въпреки че текстът на ал.1 в своята цялост има свое смислово значение, което произтича от предназначението му да определи формата на държавно

устройство.

Същевременно, разпоредбата, самото систематично място на която е достатъчно красноречиво, постановява, че освен единна (“унитарна”) България е държава с местно самоуправление. Както Конституционният съд е имал възможност да отбележи (Определение № 4 от 14 октомври 1999 г. по к.д. № 13/1999 г., ДВ, бр.91 от 1999 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”. В този смисъл “разчленяването” на тълкувания текст е допустимо с цел тълкуването му за нуждите на настоящето дело, но като се държи сметка и за единството на текста.

Съгласно Конституцията, самоуправлението се осъществява в рамките на общината, което е основна административно-териториална единица (чл.136,ал.1). Придавайки на общините качеството на юридическо лице (чл.136,ал.3) със свои органи, имущество и бюджет (чл. 140 и чл.141, ал.1), 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. 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 израза на чл.3 от Хартата) са и правомощията на общинските съвети. 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.

Впрочем, освен че определя общинския съвет като орган на местното самоуправление в общината, Конституцията (чл.138) не съдържа други разпоредби относно правомощията на общинските съвети.

В този смисъл, отговор на основния въпрос, който се съдържа в искането - дали Конституцията позволява на общините сами да установяват (определят) собствени финансови източници - не може да бъде извлечен пряко от разпоредбата на чл.2, ал.1. Ето защо тълкуването на тази разпоредба - в рамките, в които е допуснато - не може да доведе пряко до внушавания(или преследвания) чрез искането отговор, когато под собствени финансови източници се разбират не източници въобще, а конкретно местни данъци и такси.

Утвърдителен отговор на поставения въпрос не произтича и от другата разпоредба, която е предмет на тълкуването.

И тълкуването на чл.141 от Конституцията е допуснато с оглед на възможността общините сами да определят финансови източници на своя бюджет. Отново трябва да се отбележи, че става дума за такава възможност, която включва правомощието общините да установяват местни данъци и такси, защото не изглежда спорно, че след като има право на своя собственост(чл.140), общината поначало може да формира свои приходи. Местните данъци и такси съставляват само един от финансовите източници на общината, а предварителното им определяне чрез закон, съгласно изискването на чл.141, ал.2, им придава качеството на постоянен източник.

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. 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. В това отношение с много важно (и актуално) значение е задължението на държавата, което произтича от ал.3. То 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. В изпълнение на задълженията си по чл.141, ал.2 и 3 от Конституцията (съответно да създаде законодателна основа, осигуряваща постоянни финансови източници и да подпомага нормалната дейност на общините) 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.

От принципа, че общината има самостоятелен бюджет обаче, не следва пряко изводът, че общината е свободна да определя (в смисъл да установява) сама всички финансови източници и особено данъците и

таксите. Правото да се налагат данъци и такси по принцип изразява в най-голяма степен автономността на една власт и я отличава като публична. Действащата конституционна уредба е структурирала взаимоотношенията между органите на централната държавна власт и тези на местното самоуправление, включително и с оглед на бюджета, по начин, който предоставя на първите правото да установяват данъците и таксите (което всъщност принадлежи само на Народното събрание - чл.60, ал.1 и чл.84, т.3). По отношение на данъците въобще, т.е. включително и на местните, изключителната компетентност на Народното събрание обхваща, съгласно чл.84, т.3, и определянето на техния размер. Конституционният съд вече се е произнасял изрично в този смисъл с Решение № 3 от 9 февруари 1996 г.по к.д.№ 2/1996 г.(ДВ, бр. 14 от 1996 г.) и Решение № 6 от 19 март 1998 г.по к.д.№4/1998 г.(ДВ, бр.35 от 1998 г.).

Тук отново се проявява връзката между местното самоуправление и формата на държавно устройство, защото местното самоуправление неизбежно се отнася до организацията и структурата на самата държава. В своята цялост чл.141 съдържа гаранции за органите на местното самоуправление да функционират в условията на самостоятелност, без която би се обезсмислил самият принцип на местно самоуправление. Действащата конституционна уредба обаче не предвижда правомощие на органите на местното самоуправление да въвеждат местни данъци и такси и да определят размера на местните данъци.

С оглед на направените до тук изводи съдът намира, че следва да се приеме следното тълкуване:

В чл.2, ал.1 от Конституцията местното самоуправление е отбелязано наред и в тясна взаимовръзка с формата на държавно устройство. По този начин е даден израз на значимостта, която се

придава на местното самоуправление. То е уредено като форма на децентрализация на държавната власт с цел повишаване ролята на самоуправляващите се общности при решаване на въпроси от местно значение.

Осъществяването на възложените на органите на местното самоуправление функции е в зависимост от наличието на съответни финансови ресурси. С оглед на това чл.141 от конституцията урежда въпросите на финансирането на общините съобразно принципите на самостоятелност при взимане на решения, на съответствие на ресурсите със задачите, които общинските съвети изпълняват, както и на защита на по-слабите във финансово отношение общини.

За целта в ал.1 на чл.141 от конституцията е провъзгласена самостоятелността на общинския бюджет, който е отделен от държавния, в ал.2 се предвижда чрез закон да бъдат определени постоянните финансови източници на общината, а ал.3 задължава държавата да подпомага нормалната дейност на общините.

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. Единствено със закон може да бъде определян и размерът на местните данъци.

II. Относно искането за установяване на противоконституционност на чл.21, ал.1, т.7 ЗМСМА

Във връзка с това искане в становищата на Министерския съвет и на Националното сдружение на общините се обръща внимание върху определението по допустимостта, в мотивите на което съдът е направил уточнение относно неговия предмет.

Ето защо при разглеждането на това искане е необходимо да се внесе яснота по този въпрос.

Както в заглавната, така и в заключителната част на искането, действително е отбелязано изрично, че се иска установяване на противоконституционност на чл.21, ал.1, т.7 ЗМСМА. Посочена е и конституционната разпоредба, несъответствие с която се цели да бъде установено – чл.84, т.3 във връзка с чл.2, ал.1 и чл.141.

Същевременно цялото искане е изградено върху разбирането на неговите податели относно конституционната уредба и значимост на местното самоуправление. Това личи и от допълнителното становище, представено от тяхно име, в което с оглед искането за даване на задължително тълкуване на чл.141, ал.2 от Конституцията се поддържа, че то трябва да бъде в смисъл, който съдържа “възможността общините сами да определят размера на финансовите източници на своя бюджет”, като е подчертана думата “размера”.

Съгласно чл.21, ал.1, т.7 ЗМСМА общинският съвет “определя размера на местните данъци и такси в граници, предвидени със закон”.

Искането за установяване на противоконституционност на тази разпоредба е основано, следователно, върху разбиране, което приема и предпоставя възможността, която тя предоставя на общинските съвети.

Това е дало основание на Конституционния съд да направи уточнението, съдържащо се в мотивите на определението по допустимостта, на което се обръща внимание в посочените становища.

От друга страна, предвид на уточнението, направено в допълнителното становище от името на подателите на искането по отношение на тълкуването на чл.141, ал.2 от Конституцията обаче, става съвсем ясно, че за искане по чл.149, ал.1, т.2 може да става дума само доколкото се предпоставя определено тълкуване и с оглед на такова. В този смисъл искане за установяване на

противоконституционност на чл.21, ал.1, т.7 ЗМСМА с оглед на неговото ясно изразено и действително нормативно съдържание всъщност няма.

При това положение Конституционният съд намира, че в частта му, в която е основано на чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията и адресирано към чл.21, ал.1, т.7 ЗМСМА, искането, въз основа на което е образувано производството по делото, следва да бъде оставено без разглеждане, а производството по делото в тази част – прекратено.

III. Относно искането за установяване на несъответствие на чл.21, ал.1, т.7 ЗМСМА с Европейската Харта за местното самоуправление

По отношение на това искане се изтъква (в становището на Министерския съвет), че то е насочено към установяване на съответствие на посочената законова разпоредба с чл.9, т.3 от Европейската харта за местното самоуправление, а е допуснато в обратен смисъл - за установяване на несъответствие. Така следва да се разбира и уточнението, направено в допълнителното становище от името на народните представители, по чието искане делото е образувано.

Ето защо Конституционният съд намира за необходимо да отбележи, че ако искането се схваща като целящо установяване в смисъл, че даден закон не противоречи (т.е. съответства) на международен договор, по който Република България е страна, то е недопустимо. Конституционният съд упражнява това свое правомощие по чл.149, ал.1, т.4 от Конституцията само в случаите, когато съответствието се оспорва. Ако се поддържа, че е налице съгласуваност, няма интерес от установяване в този смисъл с решение на Конституционния съд. При това, може да се поддържа, че при

приемането на законите Народното събрание съобразява задълженията, поети от Република България със сключените от нея международните договори, и че приетите закони са в съответствие с тях. Друг е въпросът, че в случая става дума за разпоредба от закон, приет преди Република България да е станала страна по съответния международен договор. Европейската харта за местното самоуправление е ратифицирана със закон, приет от XXXVII Народно събрание на 17 март 1995 г. (ДВ, бр. 28 от 1995 г.) и е обнародвана на 6 юни 2000 г.(ДВ, бр. 46 от 2000 г.). Нейното съответствие с Конституцията не е оспорено по реда на чл.149, ал.1, т.4, т.е. преди ратификацията ѝ от Народното събрание. Съответната разпоредба, с оглед на която се иска да бъде извършена преценка, се съдържа в чл.9, т.3 от Хартата. Според нея ” поне част от финансовите средства на органите на местно самоуправление трябва да се получава от местни данъци и такси, чиито размери те имат право да определят в рамките на закона”.

Съответствието на разглежданата законова разпоредба с този текст изглежда очевидно. Щом обаче не е спорно - съгласно направеното уточнение от страна на подателите на искането - в тази му част искането следва да бъде оставено без разглеждане.

По изложените съображения и на основание чл.149, ал.1, т.1 и 2 от Конституцията и чл.25, ал.2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд Конституционният съд

Р Е Ш И:

I. Съгласно чл.2, ал.1 от Конституцията Република България е единна държава с местно самоуправление. Като отбелязва местното самоуправление наред и в тясна взаимовръзка с формата на държавно

устройство, Конституцията дава израз на значимостта, която му придава.

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.

Правната възможност да се осъществяват определени функции би се обезсмислила, при положение че органите на местното самоуправление са лишени от финансови ресурси за изпълнението им. С оглед на това чл.141 от Конституцията урежда въпросите на финансирането на общините съобразно принципите на самостоятелност при взимането на решения и на съответствие между съществуващите ресурси, с които общините разполагат, и задачите, които общинските съвети изпълняват, както и на защита на по-слабите във финансово отношение общини.

За тази цел в ал. 1 на чл.141 се провъзгласява самостоятелност на общинския бюджет, който е отделен от държавния, ал.2 предвижда чрез закон да бъдат определени постоянните финансови източници на общината, а ал.3 задължава държавата да подпомага нормалната дейност на общините чрез средства от бюджета или по друг начин.

От принципите на местното самоуправление и от самостоятелността на бюджета на общината произтича и изискването за съществуването на собствени финансови източници. Важен собствен източник са местните данъци и такси. Тяхното установяване, включително и определянето на размера на местните данъци, може да стане само със закон, съгласно чл.84, т.3 от Конституцията.

Общинските съвети не могат сами да установяват (въвеждат) местни данъци и такси и да определят размера на местните данъци..

II. Оставя без разглеждане искането на 56 народни представители

от XXXVIII Народно събрание за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл.21, ал.1, т.7 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (Обн., ДВ, бр.77 от 17 септември 1991 г., изм., бр.65 от 1995 г. и бр.69 от 1999 г.), вследствие на което разпоредбата остава в сила.

Прекратява производството по делото в тази част.

III. Остава без разглеждане искането на същите народни представители за установяване на съответствие на разпоредбата на чл.21, ал.1, т.7 ЗМСМА с Европейската харта за местното самоуправление (Обн., ДВ, бр.46 от 6 юни 2000 г.).

Прекратява производството по делото в тази част.

Председател:

Живко Сталев