

## О С О Б Е Н О    М Н Е Н И Е

На съдията Годор Годоров по к.д. 10/2000 г.

### *I. По въпроса за вноските от общинските бюджети*

1. Според чл. 44, ал. 1 ЗУДБ "Общините правят вноски от бюджетите си в държавния бюджет по ред, определен със закон".

2. С цитираната норма се създава финансово задължение за общините, което противоречи на Конституцията. Очевидно става дума за вноски от бюджетите на общините, т. е. размерът на вноските се определя сумарно върху целия общински бюджет. Тези вноски не могат да бъдат сведени по основание само до дължими от държавни предприятия, местни данъци и такси или други плащания на общините към държавата. С оспорената норма се създава самостоятелно, първично по своя характер, материалноправно законово имуществено задължение.

3. Методиката на изчисляване на това задължение има чисто технически, счетоводен характер и не може да служи като аргумент нито за, нито против конституционосъобразността на законовата норма.

4. За мен няма съмнение, че създаването със закон на задължение в този случай е противоконституционно. Единствената възможност за налагане на имуществено (финансово) задължение в полза на държавния бюджет е посочена в чл. 60, ал. 1 от Конституцията – плащане на данъци. Уредбата има ограничителен и изчерпателен характер и не може да бъде разширявана чрез приемане на закони. Разбира се, държавният бюджет има и други източници – държавни такси и съдебни такси, доходи от собственост, приходи от концесии и пр., но те имат вторичен, производен характер

5. Основание за разширително тълкуване на Конституцията в полза на допълнителни, непосочени в нея финансови задължения към бюджета не може да бъде извлечено от чл. 141, ал. 3 от Конституцията, според който "Държавата чрез средства от бюджета и по друг начин подпомага нормалната дейност на общините". Ясно е, че конституционната норма създава задължение за държавата, но не позволява на държавата да прехвърля това свое задължение на други субекти, в случая избрани от нея общини.

6. Допълнителни финансови задължения към бюджета не могат да бъдат налагани и с аргумент от социалния характер на държавата. Безспорно е, че социалната държава преразпределя материалните блага, като черпи основанието си за това от т.н.

дистрибутивна справедливост. Това преразпределяне обаче се извършва чрез бюджета и в установените от Конституцията граници. Очевидно държавата събира от гражданите и юридическите лица на "богатите общини" повече данъчни приходи, които тя впоследствие чрез субсидии и други начини преразпределя към бедните общини. Конституцията приема, че данъчните и бюджетни механизми са достатъчни за тази цел. Създаването на допълнителни финансови задължения е конституционно недопустимо, тъй като разрушава *принципа на конституционна установеност на задълженията към държавата*; отваря се вратата към законодателен произвол и бъдещи злоупотреби със задължението на държавата "да подпомага" – чл. 47, ал. 1, чл. 51, ал. 1, чл. 53, ал. 6 от Конституцията.

7. Аргумент в подкрепа на оспорената норма не се съдържа и в разпоредбата на чл. 9, ал. 5 от Европейската харта за местното самоуправление. Хартата говори за "финансови процедури" за разпределяне на средствата между общините. Процедурата е ред, начин.

Оспорената законова норма не урежда процедури. Тъкмо обратното, за процедурите тя отправя към "ред, определен със закон". Предмет на оспорената законова норма е създаването на *материалноправно* задължение за "вноски", което няма нищо общо с процедурите. Двете норми (чл. 9, ал. 5 от Хартата и чл. 44, ал. 1 ЗУДБ) имат различен предмет и съпоставянето им няма отношение към въпроса за конституционосъобразността.

8. Оспорената законова норма не може да бъде защитена и с идеята за някаква "равнопоставеност между общините". Доколкото може да се предполага като цел на нормата създаването на такава равнопоставеност, то тя очевидно е *фактическа* равнопоставеност – изравняване на имущественото състояние на общините.

Такава цел Конституцията не съдържа и не може да съдържа. Предвиденото от Конституцията равенство ("равнопоставеност") не е фактическо, а е винаги *юридическо*, равенство в правните условия за упражняване на определена дейност – например чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

9. Въз основа на изложеното, считам разпоредбата на чл. 44, ал. 1 ЗУДБ, а така също и свързаните с нея разпоредби на чл. 8, т. 18, чл. 34, т. 2 и чл. 35, ал. 1 ЗОБ (последната разпоредба само относно думите "и вноските в републиканския бюджет") за противоконституционни.

## *II. За допустимия бюджетен дефицит в общинския бюджет*

1. Според чл. 10, ал. 1 ЗОБ "Бюджетният дефицит, формиран в процеса на съставянето на общинския бюджет, може да бъде в размер до 10 на сто от приходите по чл. 6".

Разпоредбата има ограничителен характер. С нея се забранява на общините да предвиждат по-висок дефицит, например 12 или 15 на сто.

2. Според мен тази норма противоречи на чл. 141, ал. 1 от Конституцията – "Общината има самостоятелен бюджет". Няма съмнение, че бюджетният дефицит се определя въз основа на размера на бюджета; той е във функционална връзка с него. Ограничаването му чрез закон нарушава принципа за самостоятелност на общинския бюджет.

3. Аргументът, че държавата възстановява превишения общински дефицит със средства от републиканския бюджет е неотносим към случая. Такова задължение за държавата не съществува – тя може да подпомогне общините с по-висок дефицит ако желае, но не е длъжна да го направи.

4. По мое мнение, едно допълнително съображение, свързано с характера на бюджетния дефицит, може да бъде привлечено тук. Дефицитът се финансира от изброени в закона източници, които поначало не предполагат връзка с републиканския бюджет – емисии на ценни книжа, общински облигационни заеми, заеми от финансови институции, извънбюджетни средства и други източници - чл. 10, ал. 2 ЗОБ. Не е ясно например сключването на облигационен заем между общината и нейните жители по какъв начин ще засегне републиканския бюджет. А един дефицит може да бъде оправдан от необходимостта от инфраструктурни инвестиции, които ще бъдат оправдани от бъдещи концесионни договори на общината.

5. По изложените съображения считам, че разпоредбата на чл. 10, ал. 1 ЗОБ противоречи на чл. 141, ал. 1 от Конституцията.