



Министър на финансите

Изх. № 11-03-31

София, 07.03.2005 г.

Искане № 1/К.С.1/05  
Дисциплинарно дело за БСФБГ  
СБДК  
02.02.2005

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## СТ А Н О В И Щ Е

от министъра на финансите

по конституционно дело № 1 от 2005г.

**ОТНОСНО:** искане на група народни представители за обявяване на противоконституционност на Закона за държавния бюджет на Република България за 2005г. като цяло и алтернативно - на чл. 1, ал. 2, т.4 в частта „за структурни реформи, в т.ч. за развитието на образованието и науката”, чл.1, ал.2, раздел III, т.1.3 и чл.2, § 16, ал.1 от преходните и заключителните разпоредби в частта му относно приложение № 7

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 8 февруари 2005 г. министърът на финансите е конституиран като заинтересована страна по конституционно дело № 1 от 2005 г., образувано по искане на 48 народни представители от XXXIX Народно събрание на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията за установяване на противоконституционност на Закона за държавния бюджет на

Република България за 2005г. изцяло и алтернативно на чл. 1, ал.2, т.4 в частта „за структурни реформи, в т.ч. за развитието на образованието и науката 130 000,0“; чл.1, ал.2, раздел III, т. 1.3; чл.2 и § 16, ал.1 от преходните и заключителните разпоредби на закона в частта относно приложение № 7 за изграждане на нова педиатрична университетска болница.

В искането на народните представители са изложени в пет групи твърдения за противоконституционност, които по същество биха могли да се сведат до следните:

**I. Твърдения за противоконституционност поради неспазването на процедури, предвидени в Закона за устройството на държавния бюджет (ЗУДБ) и в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС).**

Твърди се, че проектът на закон е внесен в Народното събрание, без да е придружен от доклад на Министерския съвет в нарушение на чл.22, ал.1 от ЗУДБ; разпоредбата относно средствата от 130 000 000 лв. за структурни реформи за развитието на образованието и науката е предложена между първо и второ четене в нарушение на чл.70, ал.2 от ПОДНС; бюджетът на съдебната власт е приет при неспазване на процедури от ПОДНС.

Както многократно Конституционният съд е имал възможност да се произнесе в свои решения (пр. Решение № 3 от 1991г. по к.д.№ 17 от 1991г.; Решение №7 от 1998г. по к.д. № 5 от 1998г.; Решение №1 от 1999г. по к.д. № 34 от 1998г.; Решение №14 от 2001г. по к.д.№ 7 от 2001г. и др.), неспазването на законови или други норми при приемането на закон от Народното събрание не може да бъде основание за установяването на противоконституционността на закона. Преценката за конституционност съгласно чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията може да бъде дадена единствено с оглед на това дали са спазени конституционни разпоредби, а не други нормативни актове, въвеждащи допълнителни изисквания или процедури – в случая ЗУДБ. Идентични аргументи следва да се изложат и по отношение на нормите от ПОДНС, които

също не са с ранг на конституционна норма и нарушаването им не би могло да обоснове противоконституционност на закона или на отделни негови разпоредби. Обстоятелството, че ПОДНС също подлежи на контрол за конституционност показва, че неспазването му не може да бъде приравнено с нарушаване на конституцията. Да се приеме обратното означава, че всеки специален закон би бил противоконституционен като приет в противоречие с конституционния принцип на правовата държава.

Независимо от това, твърденията на молителите за допуснати нарушения на ЗУДБ и ПОДНС са неоснователни.

Министерският съвет е упражнил конституционното си право на законодателна инициатива, респ. изпълнил е изискването на чл. 87, ал.2 от Конституцията, като с Решение № 850 от 2004г. за одобряване на законопроекта е одобрил проект на Закон за държавния бюджет на Република България за 2005г. и е предложил на Народното събрание да го разгледа и приеме. Конституционната разпоредба не поставя изискване за представяне и на доклад от Министерския съвет, още повече, че докладът не би могъл да представлява акт, с който правителството упражнява правото си на законодателна инициатива. Съгласно чл.22, ал.1 от ЗУДБ Народното събрание изслушва доклад на Министерския съвет, представен от министъра на финансите, като няма законово изискване докладът да се предоставя в писмен вид. В изпълнение на посочената разпоредба при първото четене на законопроекта министърът на финансите е изнесъл пред Народното събрание доклад, представящ проекта на държавния бюджет за 2005г., което е видно и от стенограмата от заседанието.

На второ място, Конституцията не ограничава възможностите на законодателя да допълва или изменя проектите на закони между двете гласувания. Няма изискване за пълна идентичност на законовите текстове, приети на първо и второ четене, нито се ограничава възможността на законодателя въз основа на направените разисквания и представените предложения от народните представители при първото четене да коригира и

114

допълва законопроектите при второ четене. Съвсем естествено и конституционносъобразно е внесените законопроекти да бъдат изменяни и допълвани в процеса на тяхното обсъждане. В този смисъл разпоредбата на чл.70, ал.1 от ПОДНС изрично допуска изменения и допълнения в приетия на първо четене законопроект. Ограничението, което правилникът поставя, е подобни предложения да не противоречат на принципите на приетия на първо четене законопроект.

В контекста на изложеното следва да се преценява и нормата на **чл.1, ал.2, т.4 в частта „за структурни реформи, в т.ч. за развитието на образованието и науката 130 000,0”**. Като разход посочената сума се съдържа в предложение на група народни представители, направено между първото и второто четене на законопроекта по установения в ПОДНС ред. Молителите не сочат на кой от принципите в приетия на първо четене законопроект противоречат текстовете, допълнени при второто гласуване. Несъмнено увеличението на визираната сума за развитието на образованието и науката не би могло да противоречи на принципите на годишния закон за бюджета с оглед на целите и приоритетите в сферата на образованието, както са изложени в доклада на Министерския съвет по законопроекта, представен пред Народното събрание от министъра на финансите (видно от стенограмата от обсъжданията на законопроекта на първо четене) и както са намерили израз в последствие в разпоредбите на приетия закон.

Що се отнася до разпоредбите на **чл.1, ал.2, раздел III, т. 1.3 и чл.2**, уреждащи бюджета на съдебната власт, следва да се отбележи, че и при приемането на посочените разпоредби няма нарушения на конституционни норми. С Решение № 850 от 2004г. за одобряване на законопроект Министерският съвет е приел становище по проекта на бюджет на съдебната власт за 2005г. и е предложил на Народното събрание да вземе предвид същото при разглеждането и приемането на проектозакона. Конституцията въвежда единствено изискването за самостоятелност на бюджета на съдебната власт

(чл.117, ал.3), а изцяло в правомощията на законодателя е да прецени неговите параметри и взаимоотношенията му с републиканския бюджет. Безспорно постоянните парламентарни комисии са конституционно установени органи на Народното събрание, но са органи, които по Конституция само подпомагат дейността на Народното събрание и решаващи и подлежащи на конституционен контрол са не техните доклади и решения, а последващият акт на Народното събрание – законът. Евентуални процедурни нарушения при вземането на решенията на постоянните комисии или грешките в тях биха били вътрешнопроцедурни нарушения, които нямат отношение към преценката на съответствието на законовите норми с Конституцията и не водят до нейното нарушаване. В този смисъл е постоянната практика на Конституционния съд.

**II. Твърдения за противоконституционност на § 16, ал.1 от преходните и заключителните разпоредби на закона в частта относно приложение № 7 за изграждане на нова педиатрична университетска болница като противоречащ на чл.6, чл.19, ал.2, чл.84, т.9 и чл.85, ал.1, т.4 и 5 от Конституцията.**

В искането си народните представители навеждат доводи, че с включването на държавния заем с Bank Austria Creditanstalt AG за финансиране на проекта за изграждането на нова педиатрична болница в София в списъка на държавните заеми и гаранции, които Министерският съвет предлага на Народното събрание за ратификация, се нарушавали принципите на чл.6 и чл.19, ал.2 от Конституцията. Твърди се, че „за един стопански субект се дават държавни гаранции, а за други не”, а принципът за равенството се отнасял „както за гражданите, така и за равнопоставеността в обществения и стопански живот на държавата”. Подобни твърдения са изцяло несъстоятелни и не съответстват на съдържанието и смисъла на визираните конституционни норми. На първо място, чл.6 от Конституцията прогласява изрично принципа за равенството на всички граждани през закона, който стои в основата на гражданското общество, а ал.2 развива изчерпателно социалните признаци за

недопускане на ограничения на правата или за предоставяне на привилегии на отделни граждани. На второ място, не би могло да се говори за даване на държавна гаранция на стопански субект, тъй като включеното в приложение № 7 към § 16 споразумение с Bank Austria Creditanstalt AG е за държавен заем, като заемополучател е държавата, а не гражданин или юридическо лице, т.е. не се създават предимства за определен стопански субект, изразяващи се в по-благоприятните условия на кредитиране, получавани при наличието на държавна гаранция по кредита.

Не намира основание и твърдението, че при сключването на коментирания договор са нарушени изискванията на чл.84, т.9 от Конституцията. Конституционната норма на чл.84, т.9 не ограничава законодателя относно формата и параметрите на необходимото съгласие – то може да бъде изразено както с решение, така и със закон; може да се отнася както за конкретен договор, така и за няколко договора в определени граници. В този смисъл е и Определение № 4 на КС от 2002г. по к.д.№ 6 от 2002г. Така например § 13, 14 и 15 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2005г. съдържат предварително изразено съгласие за емитиране на държавни ценни книжа (т.е. за поемане на държавен дълг) в рамката на текущата бюджетна година при определени граници и условия. Подобни разпоредби съществуват и в други годишни закони за държавния бюджет (напр. за 2002, 2003 и 2004г.). Следва да се има предвид, че заемът с Bank Austria Creditanstalt AG е бил включен и в списъка по приложение № 7 към § 16 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2004г. Освен това, разпоредбата на § 16 от преходните и заключителните разпоредби на закона е норма, която въвежда ограничение за Министерския съвет в рамките на текущата бюджетна година да одобрява и да предлага на Народното събрание финансиране с външни държавни заеми или държавногарантирани заеми на инвестиционни проекти, които не са включени в приложението към

ал.1 на този параграф. В случая правителството е одобрило договора за заем при условие за последваща ратификация, като действието на договора е поставено изцяло в зависимост от волята на Народното събрание, което е свободно в преценката си за ратификацията на договора, независимо от упражняването на правомощието по чл.84, т. 9 от Конституцията.

В искането на народните представители не са изложени аргументи относно твърдяното противоречие на § 16, ал.1 в атакувана част с чл.85, ал.1, т.4 и 5 от Конституцията.

**III. Твърдения за противоконституционност на Закона за държавния бюджет на Република България за 2005г. изцяло като противоречащ на чл.16 и чл.48 от Конституцията.**

Не могат да бъдат споделени изложените в искането мотиви за установяване на противоконституционност на Закона за държавния бюджет на Република България за 2005г. на основание чл.16 и чл.48 от Конституцията.

Няма да се спирам на обстоятелството, че в искането неточно се цитира чл.4, ал.1, т.10 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2005г., след като разпоредбата на чл.4 регламентира бюджета на Комисията за финансов надзор.

Разпоредбите на чл.16 и чл.48 от Конституцията защитават и гарантират правото на труд, но нито от тях, нито от други конституционни норми произтича задължението за държавата да създава и поддържа работни места за всеки работоспособен гражданин и то със средства на данъкоплатеца. Трудът се гарантира от закона и всички граждани свободно избират своята професия и място на работа (Решение № 1 от 1993г. на КС на РБ по к. д. № 32 от 1992г.), но ролята на държавата следва да се свежда до създаването на законови гаранции за правото на полагане на труд от гражданите, както и до гарантиране на правото на минимално възнаграждение.

Твърдението, че Националната програма “От социални помощи към осигуряване на заетост” е драстично съкратена е и неоснователно, тъй като

предвидените разходи за активни мерки на пазара на труда за 2005г. са непроменени в сравнение с предходната година – 204млн.лв. Освен визираната национална програма, в рамките на предвидените средства от 204 млн.лв. ще се финансират редица програми, насочени към най-чувствителните групи граждани, които са с най-висока степен на социален риск.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С оглед изложените съображения, считам, че искането на група народни представители за обявяване на противоконституционността на Закона за държавния бюджет на Република България за 2005г. като цяло и алтернативно - на чл. 1, ал. 2, т.4 в частта „за структурни реформи, в т.ч. за развитието на образованието и науката”, чл.1, ал.2, раздел III, т.1.3 и чл.2, §16, ал.1 от преходните и заключителните разпоредби в частта му относно приложение № 7, е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.



С уважение,

**МИНИСТЪР:**

**(М. Велчев)**

"За министър:	<i>[Signature]</i>
Заместник-министър	<i>З. М. Велчев</i>
Заповед за заместване №	<i>З.МФ-192/28.02.2005</i>