



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Изх. № 11-03-16

София, 09.02.2010 г.

Дел. № 1/К. 9.1/2010
Дата 10.02.2010

*Да се ризикува
за всички съдии
10.02.2010*

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

от заместник министър-председателя и министър на финансите
по конституционно дело № 1 от 2010 г.

ОТНОСНО: искане на 59 народни представители за обявяване на противоконституционност на чл. 2, ал. 5, чл. 17, § 26 и § 27, ал. 2 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 26 януари 2010 г. министърът на финансите е конституиран като заинтересована страна по конституционно дело № 1 от 2010г., образувано по искане на 59 народни представители от 41-ото Народно събрание на основание чл. 150, ал. 1 от Конституцията. Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и е за установяване на противоконституционност на чл. 2, ал. 5, чл. 17, § 26

и § 27, ал.2 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 г. (ЗДБРБ за 2010 г.).

В искането на народните представители са направени твърдения за противоконституционност на разпоредбите на чл. 2, ал. 5, чл. 17 и § 26 и 27, ал. 2 от преходните и заключителните разпоредби на ЗДБРБ за 2010 г. В искането се твърди, че с посочените разпоредби на Министерския съвет се предоставят правомощия да „променя основни характеристики на държавния бюджет, включително и салдото, като увеличава неограничено бюджетния дефицит за 2010 г.“, както и че възможността за подобна промяна в бюджетното салдо „практически може да доведе до „нов бюджет“, с нови параметри“. Твърди се, че има противоречие на посочените по-горе разпоредби от ЗДБРБ за 2010 г. с нормите на чл. 1, чл. 4, ал. 2, чл. 5, ал. 1, чл. 8, чл. 62, ал. 1 и чл. 84, т. 2 от Конституцията на Република България.

Считам, че искането е неоснователно. Не е налице противоконституционност на разпоредбите на чл. 2, ал. 5, чл. 17, § 26 и 27, ал. 2 от преходните и заключителните разпоредби на ЗДБРБ за 2010 г. по следните съображения:

1. Относно твърдението за противоконституционност на разпоредбата на чл. 17 от ЗДБРБ за 2010 г.

В искането не се привеждат конкретни аргументи за противоконституционност на разпоредбата на чл. 17 от ЗДБРБ за 2010 г. Направените общи твърдения за възникване на правна и фактическа възможност Министерският съвет да не изпълнява гласувания от Народното събрание бюджет по отделните разходи и направления и да не се съобразява с най-важната цел на фискалната политика – бюджетния дефицит, съответно – за право на Министерския съвет да намалява по свое усмотрение бюджетните кредити и трансфери и да формулира друга фискална цел са немотивирани и не отчитат същността на правомощията на Министерския съвет по чл. 17 за изпълнението на републиканския бюджет.

С годишните закони за държавния бюджет законодателят традиционно определя за различните бюджетни показатели различна степен на приоритет в зависимост от наличието на условия, възпрепятстващи едновременното им изпълнение в планирания размер. Очевидно е, че при ситуация на влошени икономически условия и на неизпълнение на приходите по чл. 1, ал. 1 от ЗДБРБ за 2010 г. няма как да се изпълнят едновременно както показателят за общия размер на разходите, трансферите и вноската в общия бюджет на Европейския съюз по чл.1, ал. 2 от ЗДБРБ за 2010 г., така и показателят за бюджетното

салдо по чл. 1, ал. 3 на този закон, който се явява резултатна величина – разлика между приходите, разходите, трансферите и вноската в бюджета на Европейския съюз.

С разпоредбата на чл. 17 от ЗДБРБ за 2010 г. Народното събрание, отчитайки очакваната специфика на финансовата и икономическата ситуация през 2010 г., е предоставило на Министерския съвет възможността при икономически и финансови показатели и индикатори, водещи до оценки и прогнози за по-неблагоприятно развитие на икономиката от очакваното, да намалява нелихвените разходи и предоставените трансфери по чл. 1, ал. 2 от годишния закон за държавния бюджет под утвърдения им размер. По този начин законодателят не само, че не прехвърля законодателни правомощия на Министерския съвет, както се твърди в искането, а напротив - създава необходимите предпоставки Министерският съвет, като орган, натоварен от Конституцията на Република България да ръководи изпълнението на държавния бюджет, да изпълнява републиканския бюджет при търсене на оптималния баланс между ограничените възможности на икономиката и обективните потребности на обществото. Нещо повече, липсата на гъвкавост при евентуално неизпълнение на приходите, би довела до нарушаване на заложените в ЗДБРБ за 2010 г. фискални цели.

Възможността Министерският съвет да намалява разходите и трансферите в процеса на изпълнение на републиканския бюджет не отменя задължението на Министерския съвет да предложи на Народното събрание актуализиране на държавния бюджет при настъпване на условията по чл. 10, ал. 4 от Закона за устройството на държавния бюджет. В рамките на текущото изпълнение на държавния бюджет параметрите на месечна база са в процес на динамика, вследствие на което оценката за изпълнението на годишния размер на бюджетните параметри се променя периодично. Това би означавало Министерският съвет ежемесечно, при влошаване на оценката за очакваното изпълнение на бюджетните показатели, да предлага на Народното събрание актуализация на годишния закон за държавния бюджет, което би блокирало работата както на законодателната, така и на изпълнителната власт и би обезсмислило конституционно определеното правомощие на Министерския съвет по чл. 106.

Относно твърдението за противоконституционност на разпоредбите на чл. 2, ал. 5 и § 27, ал. 2 от преходните и заключителните разпоредби на ЗДБРБ за 2010г.

Разпоредбите на чл. 2, ал. 5 и на § 27, ал. 2 касаят прехвърляне на средства между бюджетни сметки за осигуряване на ресурс за финансиране на одобрените с чл. 2, ал. 1 и 2 от ЗДБРБ за 2010 г. разходи по бюджета на съдебната власт, съответно на одобрените със Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2010 г. разходи, а не

извършване на нови ефективни разходи и трансфери от републиканския бюджет по преценка на Министерския съвет.

Разпоредбите дават приоритет на:

- утвърдените с чл. 2, ал. 1 и 2 от ЗДБРБ за 2010 г. разходи по бюджета на съдебната власт пред източниците за тяхното финансиране, които могат да бъдат както приходите от дейността на органите на съдебната власт и субсидията от централния бюджет, получени през 2010 г., така и наличностите по сметки от предходни години. Целта е да се гарантира конституционно прогласената независимост на съдебната власт и на нейния бюджет чрез финансово осигуряване на нормалното функциониране на нейните органи за ефективно упражняване на правозащитната ѝ функция дори и при неизпълнение на приходната част на бюджета на съдебната власт.
- утвърдените със Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2010 г. социални плащания пред източниците за тяхното финансиране в случай на неизпълнение на приходите по бюджета на ДОО и/или превишение над предвидените разходи за пенсии, помощи и обезщетения, изплащани от бюджета на ДОО.

С подобно решение законодателят гарантира финансирането на съдебната власт и на ДОО без да се нарушава нормалното функциониране на другите системи.

Законодателното решение по чл. 2, ал. 5 и § 27, ал. 2 от преходните и заключителните разпоредби на ЗДБРБ за 2010 г. не само, че не накърнява принципите на правовата държава, а напротив, създавайки условия за нормалното функциониране на съдебната власт и на ДОО дори и в условията на икономическа криза, е проявление на правовата държава и на провъзгласената в преамбюла на Конституцията „социална държава“.

В хипотезите на чл. 2, ал. 5 и на § 27, ал. 2 от преходните и заключителните разпоредби на ЗДБРБ за 2010 г. влошаването на бюджетното салдо на консолидираната фискална програма произтича от неизпълнение на приходите по бюджетите на съдебната власт и на ДОО, за ДОО и от допълнителни разходи, т.е. то е резултат не от действия и решения на Министерския съвет, а от обстоятелства извън неговия контрол. Влошаването ще е налице независимо как ще бъдат финансирани плащанията от бюджетите на съдебната власт и на ДОО – чрез трансфер от републиканския бюджет, за сметка на наличности по сметки, съответно продажба на финансови активи или емитиране на дълг.

Разпоредбата на чл. 2, ал. 5, що се отнася до допълнителния трансфер от централния бюджет, не нарушава салдото на държавния бюджет, тъй като тя води до взаимно компенсирани промени в бюджетното салдо на два бюджета, съставни на държавния бюджет – републиканския бюджет и бюджета на съдебната власт.

2. Относно твърдението за противоконституционност на разпоредбите на §26 от преходните и заключителните разпоредби на ЗДБРБ за 2010 г.

Разпоредбата на § 26 не е свързана с предоставянето на допълнителен трансфер от републиканския бюджет за бюджета на НЗОК, а с правото приетите със Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2010 г. разходи и здравноосигурителни плащания, при неизпълнение на планираните за 2010 г. приходи, да бъдат финансирани с постъпилите в преходни години по бюджета на НЗОК здравноосигурителни приходи. Бюджетът на НЗОК е самостоятелен, приема се с отделен закон, не е част от държавния бюджет и съответно разпоредбата не влияе върху бюджетното салдо по чл. 1, ал. 3 от ЗДБРБ за 2010 г. Нещо повече, тази норма има за цел да се запази салдото по чл.1, ал.3 от ЗДБРБ за 2010 г., като не позволява с допълнителни средства от държавния бюджет, извън предвидените, да се финансират плащания на НЗОК при неизпълнение на приходите от здравноосигурителни вноски.

Целта на разпоредбите по § 26 и § 27, ал. 2 е да се гарантира финансово реализирането на определените в чл. 47, ал. 2, чл. 51 и чл. 52 от Конституцията на Република България основни права на гражданите.

Не може да бъде споделено твърдението на искателите, че с атакуваните текстове Народното събрание прехвърля на Министерския съвет свои правомощия като го превръща в законодателен орган и по този начин нарушава принципа за разделение на властите.

Преценката относно наличие на твърдяната противоконституционност на чл. 2, ал. 5, чл. 17, § 26 и § 27, ал. 2 от преходните и заключителните разпоредби на ЗДБРБ за 2010 г. се предпоставя от точното разбиране за съдържанието на правомощията на съответните органи по чл. 84, т. 2 и чл.106 от Конституцията по приемането, изпълнението и отчитането на държавния бюджет и разпределянето им между изпълнителната и законодателната власт. Разпоредбата на чл. 84, т. 2 определя изключителната компетентност на Народното събрание да приеме държавния бюджет, както и отчета за неговото изпълнение. Суверенно право на Народното събрание е при приемане на държавния бюджет да определи условията и правилата, при които се извършва неговото изпълнение. Няма конституционна норма, която да ограничава правомощията на законодателния орган в това отношение. В този

смисъл Конституционният съд е имал възможност да се произнесе по други поводи, напр. с Решение № 16 от 2001г. по к.д. № 6/2001г. Основният закон не определя задължително съдържание и параметри на годишния закон за държавния бюджет, вкл. изисквания за бюджетното салдо по републиканския бюджет. Такива законодателят въвежда на законово равнище със Закона за устройството на държавния бюджет, както и с годишните закони за държавния бюджет. Даването на специфична допълнителна уредба от Народното събрание с годишния закон за държавния бюджет съобразно конкретните икономически условия не изключва конституционния законодател от законотворческия процес, след като определянето на правилата става със закон. По своята същност изпълнението на държавния бюджет е един динамичен процес, а бюджетът се основава на базата на прогнозите и не се изпълнява точно в цифрово изражение както в приходната, така и в разходната му част (в този смисъл е Решение № 6 от 2001г. по к.д. № 17 от 2000 г.), още повече в условията на продължаваща икономическа криза, което не само оправдава, но и налага подобно законодателно решение.

Атакуваните разпоредби отразяват икономическите и финансови реалности на 2010г., без да изключват Народното събрание от конституционно предвидените му бюджетни правомощия по определянето на философията на годишния държавен бюджет, материализацията ѝ в годишния закон за държавния бюджет, както и възможността за изменение и допълнение на този закон в процеса на изпълнението му по инициатива на Министерския съвет отново със закон.

Оспорваните разпоредби се явяват правило за поведение от страна на Министерския съвет, а не прехвърляне на правомощия от законодателната към изпълнителната власт за изменение на годишния закон за държавния бюджет и за промяна на определен бюджетен показател. Дадената от законодателя нормативна уредба не води до изземване на правомощия на законодателната власт, а позволява оперативна самостоятелност на Министерския съвет, който в рамките на своите правомощия по ръководство на изпълнението на държавния бюджет да може да избере съобразно закона най-целесъобразното решение, съответстващо на конкретните икономически условия.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С оглед на изложените по-горе съображения, считам, че искането на 59-те народни представители за обявяване на противоконституционност на чл. 2, ал. 5, чл. 17, § 26 и 27,

ал.2 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 г. е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

Суважение,



Симеон Дянков