

СТ А Н О В И Щ Е

**на министъра на правосъдието по искането за установяване
противоконституционност на разпоредбата на чл.18, ал.2, т.1
от Закона за бюджета на Република България за 2009 г. /Обн.
ДВ, бр. 110 от 2008 г., изм. бр. 12 от 2009 г./**

С искане на 54 народни представители се повдига въпроса за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 18, ал. 2, т. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2009 г.

Искането на народните представители е допуснато за разглеждане с Определение на Конституционния съд от 17 март 2009 г. С определението си Конституционният съд е конституирал като заинтересована страна по това дело и министърът на правосъдието с възможност да изрази становище.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По повод искането на групата народни представители за установяване противоконституционност на разпоредбата на чл. 18, ал. 2, т. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2009 г. /ЗДБ 2009/ изразявам следното становище:

В направеното искане е изтъкнато, че посочената разпоредба противоречи на чл. 84, т. 2 и чл. 106 от Конституцията на Република България.

Поддържа се становището, че съгласно чл. 84, т. 2 от Конституцията, Народното събрание приема държавния бюджет и единствено този орган на законодателна власт, който е приел държавния бюджет, има правомощията за неговото изменение през съответната финансова година, с оглед на което е прието че нормата на чл. 18, ал. 2, т. 1 от ЗДБ 2009 г. накърнява посочената конституционна разпоредба.

На второ място се изтъква, че процесната норма противоречи на чл. 106 от Конституцията, която предоставя правомощия на Министерския съвет „да ръководи изпълнението на държавния бюджет”. Счита се, че без съмнение е, че това конституционно разрешение изключва хипотезата, при която Министерският съвет може да извършва каквито и да било правни и фактически действия, които напускат територията на изпълнителната власт и засягат реализирането на права и задължения на законодателната.

Твърди се:

1. че съгласно Закона за устройство на държавния бюджет /ЗУДБ/, чл. 2 и следващите, бюджетното салдо е конкретно съотношение между приходите и разходите на държавата;

2. че с чл. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2009 г. се утвърждава изрично и конкретно посочен размер на бюджетното салдо, а процесната разпоредба дава възможност на Министерския съвет да променя приетите с акт на Народното събрание конкретни параметри:

- единствено по дискрецията на Министерския съвет и то без ясно посочени и приети по съответния ред параметри и

- не с акт на Народното събрание за изменение и допълнение на държавния бюджет за 2009 г., а с актове на изпълнителната власт;

3. че това законово решение е в очевидно отклонение от буквата и духа на българската Конституция, в чиито разпоредби ясно и непротиворечиво са посочени реда, органите и техните правомощия по приемането и изпълнението на държавния бюджет. В тази посока конкретно са визирани нормите на чл. 84, т. 2 и чл. 106 от Конституцията.

Направеното искане е неоснователно и следва да бъде отхвърлено по следните съображения:

I. По отношения искането за обявяване противоконституционност на чл. 18, ал. 2, т. 1 от ЗДБ 2009 г. спрямо чл. 84, т. 2 от Конституцията на Република България

Безспорно е, че Народното събрание е овластено по силата на Конституцията на Република България, и по-специално чл. 84, т. 2 от нея, да приема внесенят от Министерския съвет държавен бюджет на страната. То единствено е компетентно да преценява законоцелесъобразността на закона за държавния бюджет за съответната финансова година.

В случая:

1. Законът за държавния бюджет на Република България за 2009 г. е внесен от Министерския съвет, но е разгледан и приет от Народното събрание в съответствие с Конституцията на Република България и изискванията на Закона за устройство на държавния бюджет. Със закона е приет държавният бюджет на страната по съставни бюджети, включващи основните видове приходи, разходи и трансфери, бюджетното салдо и неговото финансиране, общите суми на приходите и разходите на бюджетите на държавните органи и отношенията им с централния бюджет, отношенията на държавния бюджет с бюджетите на общините и отношенията с извънбюджетните фондове.

В чл. 1, ал. 3 на ЗДБ 2009 законово е утвърдено бюджетното салдо за 2009 г. в размер на 488 926,1 хил. лв., като конкретно съотношение между приходите и разходите на държавата. Това бюджетно салдо е установено като съотношение между редове: I-II-III и ред IV, т.е. то е относимо само спрямо републиканския бюджет.

2. Законът за държавния бюджет на Република България за 2009 г. е съобразен с международната икономическа обстановка, свързана с финансова криза, която засяга и страната /чл.18/. Прието е, че утвърденото бюджетно салдо в чл. 1, ал. 3 през годината може да бъде положително. Наред с това е предвидено, че то може да се намали.

Нормата на чл. 18, като цяло, не се обсъжда в искането на народните представители за установяване на противоконституционност. Твърдението за противоконституционност е само спрямо ал. 2, т. 1 на тази норма, която регламентира хипотезата на намаление на утвърденото бюджетно салдо. Това налага извода, че молителите са възприели виждането, че при положително салдо Министерският съвет може да осъществява всички правни и фактически действия във връзка с изпълнение на държавния бюджет, но когато се касае за намаление не може да осъществява правни и фактически действия, тъй като това е нарушение на чл. 84, т. 2 от Конституцията на Република България.

С оглед задълженията на Министерския съвет, конституционно уредени в чл. 105 и 106 от Конституцията, подобно виждане не може да бъде споделено. Министерският съвет следва да изпълнява конституционните си задължения, независимо от състоянието на държавния бюджет и неговото салдо. Предприетите за осъществяване на тази дейност правни и фактически действия не накърняват нормата на чл. 84, т. 2 от Конституцията.

3. От молителите не е взето предвид, че с посочената норма са нормирани условията, при които утвърденото бюджетно може да се намали и тези условия са определени именно от законодателния орган на страната в съответствие с чл. 84, т. 2 от Конституцията. Законово нормираните условия са, както следва:

- при икономически и финансови показатели и индикатори, водещи до оценки и прогнози за съществено забавяне темповете на развитие на икономиката;
- при значително отклонение на оценката за дефицита по текущата сметка на платежния баланс на страната и
- при неизпълнение на приходите по консолидираната фискална програма.

4. Не е взето предвид също така, че в случая пак законодателят със ЗДБ 2009 установява размера на намалението – „до размера на неизпълнението на приходите по държавния бюджет”.

5. Обстоятелството, че в нормата на чл. 18, ал.2, т. 1 не е определено изрично кой орган да направи констатацията за наличието или липсата на условията за намаление на бюджетното салдо по републиканския бюджет и изчислението му и как при настъпване на обстоятелствата по ал. 1 на чл. 18 от ЗДБ 2009 следва да се нормира намалението на бюджетно салдо не накърнява разпоредбата на чл. 84, т. 2 от Конституцията и не прави процесната норма противоконституционна. В случая, с оглед нормата на чл. 106 от Конституцията и правилата възведени на законово равнище със ЗУДБ, законодателят като е приел посочената норма е преценил, че това не е необходимо.

6. Становището на молителите, че с процесната норма Народното събрание се изключва от законотворческия процес е неоснователно и поради това, че изпълнението на държавния бюджет се отчита пред Народното събрание по начина, по който е приет – по видове приходи и разходи, които в своята съвкупност формират бюджетното салдо. Това изрично е посочено в Решение № 6 на Конституционния съд от 2001 г. по конст.д. 17 от 2000 г. /обн. ДВ., бр. 34 от 2001 г./. В това решение Конституционният съд при тълкуване на конституционната норма посочва, че отчетът на изпълнение на държавния бюджет пред Народното събрание е част от законотворческия процес на Народното събрание.

С оглед изложеното твърдението на молителите, че процесната норма накърнява разпоредбата на чл. 84, т.2 от Конституцията на Република България и следва да бъде обявена като противоконституционна е необосновано.

4
01

II. По отношение искането за обявяване противоконституционност на процесната норма спрямо чл. 106 от Конституцията на Република България

Съгласно разпоредбата на чл. 106 от Конституцията на Република България Министерският съвет ръководи изпълнението на държавния бюджет. Групата народни представители счита, че с процесната норма се урежда хипотеза, при която Министерският съвет може да извършва правни и фактически действия, които напускат територията на изпълнителната власт.

От молителите не е взето предвид следното:

1. Обхватът на нормата на чл. 106 от Конституцията на Република България е обсъждан от Конституционния съд и е ясно очертан в посоченото по-горе Решение № 6 от 29 март 2001 г. по конституционно дело № 17 от 2000 г. В това решение е дадено тълкуване в смисъл, че ръководството по изпълнението на държавния бюджет включва: изготвяне, внасяне, отчет за изпълнение и самото изпълнение на държавния бюджет.

Конституционният съд е приел, че именно „с разпоредбата на чл. 106, предл. 1 от Конституцията, на Министерския съвет като висш орган на изпълнителната власт се възлага да ръководи изпълнението на държавния бюджет”.

Прието е също така, че „разпоредбата, като конституционна норма с общо съдържание, визира само изпълнението на държавния бюджет. Тя не съдържа конкретна правна уредба за компетентността на Министерския съвет във фазата на изпълнението на държавния бюджет, затова тази правна уредба е оставена за обикновеното законодателство - ЗУДБ.”

В Закона за устройство на държавния бюджет се съдържат разпоредби, които указват хипотезите, при които следва да се упражни законодателна инициатива и внесе закон за изменение и допълнение на закона за държавния бюджет на страната за съответната финансова година.

Прието е също така, че „конституционният законодател извежда текущата управленска дейност, свързана с ръководството по изпълнението на бюджета, от правомощията на Народното събрание и я предоставя на Министерския съвет, който съгласно чл. 105, ал. 1 от Конституцията осъществява и вътрешната политика на държавата”.

2. При упражняване на посоченото правомощие Министерският съвет извършва оперативното управление на един вече приет от Народното събрание бюджет на Република България”. При това фактическите и правните действия на Министерския съвет, респ. законовите норми, които повеляват тези действия, в рамките на оперативното управление не само че не накърняват чл. 106 от Конституцията, а обратното. Тези действия съставляват задължение на Министерския съвет, породено и в изпълнение на посочената конституционна норма.

В случая, на изпълнение от Министерския съвет подлежи държавен бюджет, приет от Народното събрание със Закона за държавния бюджет на Република България за 2009 г. Държавният бюджет е регламентиран по съставни бюджети, включващи основните видове приходи, разходи и трансфери, бюджетното салдо и неговото финансиране, общите суми на приходите и разходите на бюджетите на държавните органи и отношенията им с централния бюджет, отношенията на държавния бюджет с бюджетите на общините и отношенията с извънбюджетните фондове.

Със закона е утвърдено бюджетното салдо за 2009 г. в размер на 488 926,1 хил. лв. /чл. 1, ал. 3 ЗДБ 2009 /. С разпоредбата на чл. 18 от ЗДБ 2009 са регламентирани хипотезите при положително бюджетно салдо /ал.1/ и за намаление на бюджетното салдо /ал. 2, т.1/.

Твърдението, че разпоредбата на чл. 18, ал. 2, т. 1 от ЗДБ 2009 урежда хипотеза, при която Министерският съвет може да извършва правни и фактически действия, които напускат територията на изпълнителната власт, не може да бъде споделено. Действително в нормата на чл. 18, ал. 2, т. 1 не е определено изрично кой орган да направи констатацията за наличието или липсата на условията по ал. 1 за намаление на бюджетното салдо по републиканския бюджет и изчисленията относно базата за определяне намалението на бюджетното салдо и самото намаление. В нормата не се определя и как при настъпване на обстоятелствата по ал. 1 на чл. 18 от ЗДБ 2009 следва да се нормира намалението на утвърденото с чл. 1, ал. 3 от този закон бюджетно салдо – с подзаконов акт на Министерския съвет или със закон за изменение и допълнение на ЗДБ 2009.

С оглед нормата на чл. 106 от Конституцията обаче такава определяне не е необходимо. Би следвало да се приеме за безспорно, че както констатацията за наличието или липсата на условията за намаление на бюджетното салдо, така и анализа и изчислението на необходимата му цифровата корекция е дейност, възложена на Министерския съвет. Тази дейност не би могла да се разгледа като правомощие, а е задължение на Министерския съвет, което е ноторно известно и „произтича и е непосредствено свързано с възложеното му от конституционния законодател ръководство по изпълнението на държавния бюджет”.

Горното е установено и в Решение № 6 на Конституционния съд от 2001 г. като е посочено, че тази управленска дейност на Министерския съвет е подчинена и на правилата, които са възведени не на конституционно, а на законово равнище – ЗУДБ. В тази посока нормата на чл. 10, ал. 4 на ЗУДБ определя хипотезата на законово изменение на държавния бюджет. Съгласно посочената разпоредба от ЗУДБ Министерският съвет е задължен да внесе в Народното събрание предложение за законово изменение на държавния бюджет, когато през бюджетната година се очертаят отклонения с неблагоприятен ефект за приходите и разходите, увеличаващи бюджетния дефицит, предвиден с годишния закон за държавния бюджет.

3. Наред с изложеното по т. 1 и 2, е необходимо да се има предвид, че при тълкуване на чл. 106 от Конституцията, Конституционният съд е приел за установено и че „тъй като бюджетът се основава на базата на прогнозите, макар приет от Народното събрание и облечен във формата на закон, той не се изпълнява точно в цифрово изражение, както в приходната, така и в разходната му част”.

Посочено е, че това е напълно естествено, предвид прогнозния характер на приходните и разходни пера на бюджета. Невъзможно би било да се конкретизира със сто процентова точност размерът на данъците, които ще постъпят по бюджета, тъй като те зависят примерно: от внасянето им през 2009 г. в бюджета от задължените лица, от доходите, имуществото или печалбата на лицата. Последното от своя страна също е прогнозна и променлива величина. Безспорно е, че това е относимо и за разходната част и за другите елементи, по които се приема държавният бюджет, респ. бюджетното салдо.

В случая разпоредбата на чл. 18 от ЗДБ 2009 е в унисон с това разбиране. Предвидено, че при икономически и финансови показатели и индикатори, водещи до оценки и прогнози за съществено забавяне темповете на развитие на икономиката, при значително отклонение на оценката за дефицита по текущата сметка на платежния баланс на страната и при неизпълнение на приходите по консолидираната фискална програма, нелихвените разходи и трансферите по чл. 1, ал. 2 могат да се извършват в утвърдения им размер от 90 на сто съгласно чл. 17, ал. 1, при условие че бюджетното салдо по консолидираната фискална програма е положително.

С чл. 18, ал. 2, т. 1 е регламентирано, че при настъпване на горепосочените условия утвърденото бюджетно салдо може да се намали до размера на неизпълнението на приходите /чл. 18, ал. 2, т. 1 от ЗДБ 2009 /.

4. В искането не е взето предвид, че съгласно чл. 4, ал. 1 от Закона за устройство на държавния бюджет държавният бюджет обхваща републиканския бюджет, бюджета на Народното събрание и бюджета на съдебната власт.

Народното събрание и органите на съдебната власт имат самостоятелни бюджети, които се приемат със закона за държавния бюджет за съответната финансова година. Регламентираната самостоятелност обуславя различна уредба на правомощията относно излишъка и дефицита на съответните бюджети и при използването на резерва. Така например: резервът по бюджета на Народното събрание може да се използва по решение на председателя на Народното събрание, по републиканския бюджет – по решение на Министерския съвет, а по бюджета на съдебната власт - по решение на Висшия съдебен съвет.

Процесната норма не касае бюджетите на Народното събрание и съдебната власт. Тя е във връзка с утвърденото бюджетно салдо по чл. 1, ал. 3 от закона в размер на 488 926,1 хил. лв., което е установено като съотношение между редове: I-II-III и ред IV, т.е. то е относимо само спрямо републиканския бюджет.

5. От своя страна републиканският бюджет се състои от централен бюджет, в т. ч. републиканските приходи и разходи, извършвани пряко от Министерския съвет или чрез делегирани от него права на министъра на финансите, и бюджети на държавните органи. Горното е регламентирано не от конституционния законодател, а на законово ниво - чл. 4 и чл. 5 от ЗУДБ.

С оглед изложеното, твърдението на молителите, че процесната норма накърнява разпоредбата на чл. 106 от Конституцията на Република България и следва да бъде обявена като противоконституционна е необосновано.

Накрая, без да се изключват изложените по-горе съображения, би могло да обобща, че:

Държавният бюджет за 2009 г. е разгледан и приет от Народното събрание със закон в т.ч. и процесната норма;

С нея законодателният орган в страната – Народното събрание, явно отчитайки сложната международна икономическа и финансова обстановка е възприел един гъвкав подход, като е нормирал размера до който е допустимо намалението на утвърденото със ЗДБ 2009 бюджетно салдо, при евентуалното настъпване на законово определените неблагоприятни условия;

Тези условия имат характер на бъдещо несигурно събитие. С оглед чл. 3, ал. 1 от Закона за нормативните актове това бъдещо несигурно събитие не би могло и не подлежи на уредба в закона. Това, че в процесната разпоредба са очертани условията, евентуалното настъпване на които биха били предпоставка за прилагане на чл. 10, ал. 4 от ЗУДБ, не я прави противоконституционна;

В чл. 18, ал. 2, т. 1 от ЗДБ 2009 е определен размер на евентуално намаление на бюджетното салдо по чл. 1, ал. 3 от закона и този размер е до размер на неизпълнението на приходите по държавния бюджет. Конкретното изчисление безспорно е в компетенциите на изпълнителната власт, която реализира приходите по бюджета;

Нормата е съобразена с установеното от Конституционния съд в Решение № 6 от 2001 г., че „тъй като бюджетът се основава на базата на прогнозите, макар приет от Народното събрание и облечен във формата на закон, той не се изпълнява точно в цифрово изражение, както в приходната, така и в разходната му част”;

64 +

С нормата на чл.18, ал. 2, т. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2009 г. не са накърнени разпоредбите на чл. 84, т. 2 и 106 от Конституцията. Обратното - Министерския съвет е длъжен да изпълнява задълженията, конституционно уредени в чл. 105 и 106 от Конституцията, независимо от състоянието на държавния бюджет и неговото салдо;

В своята управленска дейност, свързана с изпълнението на държавния бюджет, Министерския съвет следва да се ръководи и от правилата въведени, не на конституционно, а на законово равнище – ЗУДБ /Решение № 6 на КС от 2001 г., обн. ДВ, бр. 34 от 2001 г./. Това се отнася и за хипотезите на законодателна инициатива за изменение и допълнение на закона за бюджета на страната за съответната финансова година.

С оглед изложените съображения, МОЛЯ искането за обявяване противоконституционност на чл. 18, ал. 2, т. 1 от ЗДБ 2009 г. спрямо чл. 84, т. 2 и 106 от Конституцията на Република България да бъде отхвърлено като неоснователно.

МИНИСТЪР:

