

СТ А Н О В И Щ Е

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 24 ОТ 1996 Г.

**ОТНОСНО: установяване на противоконституционност на
Закона за изменение и допълнение на Закона
за държавния бюджет на Република България
за 1996 г. /ДВ, бр. 79 от 1996 г./**

Искането за установяване на противоконституционност на Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет /ЗИДЗДБ/ на Република България за 1996 г. /ДВ, бр. 79 от 1996 г./, с който след чл. 10 се създава допълнителна разпоредба /§ 1/, е повдигнато от президента на Република България.

С определение от 31 октомври 1996 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал Министерския съвет като заинтересувана страна по делото с възможност да изрази становище по него.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По повод предявеното искане и определението на Конституционния съд от 31 октомври 1996 г. Министерският съвет изразява следното становище:

В искането се твърди, че приетият от Народното събрание закон противоречи на чл. 8, чл. 17, ал. 2 и чл. 19, ал. 1, 2 и 3 от Конституцията на Република България, като са нарушени конституционноустановените

принципи на разделение на властите, на неприкосновеността на частната собственост и на свободната стопанска инициатива.

Считаме, че искането е неоснователно, като излагаме следните съображения:

1. Твърди се, че законът противоречи на чл. 8 от конституцията, тъй като давал решение на "конкретен спор относно валидността на договор, който към момента на приемане на закона е предмет на съдебно разглеждане и с който договор досега са се занимавали различни съдебни инстанции".

Това твърдение не може да бъде споделено. Не се отрича, че в термина "разделение на властите", както и в много други правни термини има известна условност. Този термин е въведен от законодателя и се употребява традиционно. Неговото съдържание се състои в това, че държавната власт има три основни сфери на проявление, възложени на три основни системи от органи, които са относително независими един от друг, но безспорно функционират и следва да функционират в определена взаимна връзка. Това са всъщност трите основни функции на държавната власт, осъществявани чрез съответните органи съобразно тяхната компетентност. Предвид изложеното разграничението на властите, визирано в чл. 8 на конституцията, не би могло да се приеме, че съставлява някакво тривластие, което е абсурдно в управлението на съвременната държава, тъй като би поставило под съмнение съществуването ѝ.

Разделението на властите е метод за оптимално функциониране на държавата и за предотвратяване на евентуално въздействие, което би възпрепятствало осъществяването на определените им функции. Тази е идеята, вложена в нормата на чл. 8 от конституцията, който гласи, че

"държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна". Формалното третиране на термина "разделение на властите" в буквалния смисъл на тази дума и в посока на тяхното противопоставяне не е в интерес на държавата и безспорно предполага негативни последици.

2. Не може да бъде споделено и изложеното, а именно, че атакуваният закон давал решение на конкретен спор относно валидността на договор, който към момента на приемане на закона е предмет на съдебно разглеждане.

Възприемането на подобна теза би означавало поначало да се отрече реалността, свързана със съществуване на висящи правоотношения, при приемането и влизането в сила на който и да било закон. Подобна теза би довела до фактически и правен абсурд в сферата на законодателството.

В конкретния случай не може да се поддържа, че се касае за намеса на законодателния орган в работата на съда при решаване на дело. Народното събрание е овластено по силата на чл. 84, т. 1 от конституцията да приема законите и то единствено е компетентно да преценява законоцелесъобразността им. Съдът е независим и е овластен да прилага закона, като това изрично е прогласено в чл. 117, ал. 2 от конституцията и чл. 4, ал. 1 от Гражданския процесуален кодекс.

Така че съдът е овластен да прилага закона по всяко конкретно дело. Ако има дело /или дела/, чиито спорни правоотношения в една или друга степен се засягат от приетия Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 1996 г. или от други закони, то съдът е компетентен да прецени за всеки конкретен

случай кои правни норми следва да се приложат - тези, които са действали към момента на възникването на спорното правоотношение, или действащите норми към момента на постановяване на решението. Законодателят не се намесва в дейността на съда и във вътрешното съдийско убеждение.

Предвид изложеното по т. 1 и 2 твърдението, че Законът за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 1996 г. /ДВ, бр. 79 от 1996 г./ давал решение на конкретен спор относно валидността на договор, който към момента на закона е предмет на съдебно разглеждане и във връзка с това накърнявал нормата на чл. 8 от Конституцията на Република България, е необосновано.

3. При повдигане на въпроса за противоконституционност на ЗИДЗДБ на Република България за 1996 г. спрямо нормата на чл. 8 от конституцията не е взето под внимание също така, че с този закон след чл. 10 е създадена допълнителна разпоредба - § 1 към Закона за държавния бюджет на Република България за 1996 г. По същество тази разпоредба има обяснителен характер и не създава самостоятелни права и задължения за правните субекти.

Преценявайки характера на правната норма и това, че тя няма регулиращо действие, е необходимо тя да се разглежда в тясна връзка с останалите разпоредби, съдържащи се в нормативния акт, а също така да се отчита и систематичното ѝ място в структурата на акта. Предвид изложеното законът е във връзка с изискванията на Закона за нормативните актове и указа за прилагането му, адресиран е до неограничен кръг от правни субекти, няма за цел и не регулира

отношения, включително по повод конкретен гражданскоправен спор, възникнали по силата на конкретен договор.

4. Въпросът за конституционосъобразността на създадената допълнителна разпоредба е свързан с конституционосъобразността на чл. 1, т. 2.6 и § 14, ал. 5 от ЗДБ на Република България за 1996 г. Търсейки неконституционосъобразност на ЗИДЗДБ на Република България за 1996 г., включително на създадения § 1, в искането се изхожда от предположението за частноправния характер на вземанията от доставки на природен газ в страната.

С § 1 на закона се пояснява, че вземанията от продажбата на природен газ в страната са държавни вземания, тъй като се включват ежегодно в приходната част на държавния бюджет и заедно с другите данъчни и неданъчни приходи за бюджета трябва да осигурят финансирането на приетите със закона разходи. Частичното или пълното им невнасяне би довело до нарушаване на закона за държавния бюджет за съответната година поради невъзможността да се извършат предвидените с него разходи. Не може да има съмнение, че вземанията, които са включени като приходи в ежегодния закон за държавния бюджет, принадлежат на държавата и само тя е титуляр на тези вземания.

В чл. 1, т. 2.6 от ЗДБ на Република България за 1996 г. са предвидени приходи от внос на газ, а в § 14, ал. 5 от Преходните и заключителните разпоредби е подчертано, че това са държавни вземания, и е определен редът за тяхното внасяне в бюджета. Особеността на държавните вземания от продажби на природен газ е, че те не са безвъзмездни и имат временен характер - събират се само за периода на действие на международните спогодби. Тези приходи не са

безвъзмездни, защото държавата, преди да започне да ги получава, е направила разходи, използвайки бюджетни и заемни средства, които са включени във външния дълг на страната и сега се погасяват със средства от бюджета. Следователно вземанията от продажби на природен газ в страната са държавни вземания не само защото са включени в приходната част на ежегодните закони за държавния бюджет, а защото техен титуляр е държавата - страна по международните спогодби, както е и страна на договореностите по външния дълг.

5. В законите за държавния бюджет на страната за периода 1991-1996 г. народните представители са утвърждавали ежегодно приходи в бюджета от продажбата на природен газ. С гласуване на тези приходи и установяването им като законни норми държавният бюджет е предвидено да получи разликата между приходите от продажбата на природен газ по държавни спогодби и разходите, осъществявани за сметка на Република България съгласно спогодбите. В резултат на промените в обществените отношения, настъпили след 1991 г. и свързани с прехода от централизирано към пазарно управление, и появилата се посредническа роля на самостоятелни стопански субекти, с оглед нормалното осъществяване и събиране на приходите за бюджета със създадения § 1 от Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 1996 г. /ДВ, бр. 79 от 1996 г./ се поясняват тези специфични отношения.

Като илюстрация на изложеното е необходимо да се посочат разпоредбата на § 17, ал. 5 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 1995 г., както и съответните текстове, определящи приходната част на

държавния бюджет на страната след 1991 г., включително изрично разпоредбите на чл. 1, ал. 1, т. 2.6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 1993 г.; чл. 1, ал. 1, т. 2.6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 1994 г.; чл. 1, ал. 1, т. 2.6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 1995 г. и чл. 1, ал. 1, т. 2.6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 1996 г. Тези норми са обнародвани /ДВ, бр. 55 от 1993 г.; ДВ, бр. 22 от 1994 г.; ДВ, бр. 46 от 1995 г.; ДВ, бр. 16 от 1996 г./, имат ноторен характер, включително спрямо правоотношенията по изпълнение на държавния бюджет, не са оспорени и няма основание да бъдат оспорени като противоконституционни.

Тези норми сочат както титуляря на тези вземания, така и обяснителния характер на допълнителната разпоредба, създадена със Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет за 1996 г. /ДВ, бр. 79 от 1996 г./.

6. Твърдението, че приетият закон противоречи на чл. 17, ал. 2 /защо точно на ал. 2, не е ясно/ и на чл. 19, ал. 1, 2 и 3 от конституцията, също не може да бъде споделено. То е по-скоро бланкетно, голословно, отколкото аргументирано. Не се накърнява "свободната стопанска инициатива" /ал. 1/, "еднаквите правни условия за стопанска дейност" /ал. 2/, респективно закрилата на инвестициите /ал. 3/. Атакуваният закон има други намерения и цели. Всички вземания от продажба на природен газ, независимо дали са към юридически лица и какви юридически лица са те - държавни, частни, смесени или еднолични търговци, са държавни вземания. Тези вземания не подлежат на прехвърляне и не могат да служат за обезпечение. С това не се накърнява частната собственост или нормите по чл. 19 от конституцията.

7. Не може да се възприеме и твърдението, че със ЗИДЗДБ на Република България за 1996 г. се преуреждат стопански взаимоотношения, тъй като в неговите разпоредби се изяснява кои са държавните вземания, посочени в § 14, ал. 5 от Преходните и заключителните разпоредби, и как се формират те. Тези отношения са били вече предмет на регулиране в приходната част на бюджета от законите за държавния бюджет на страната след 1991 г. и във връзка с това твърдението за "преуреждане" е неаргументирано. Освен това, нормите на атакувания закон като публичноправни норми нямат за предмет регулиране на определена стопанска дейност на частноправни стопански субекти, поради което не може да се твърди, че накърняват свободната стопанска инициатива и ограничават възможността за развиване на свободна стопанска дейност. Държавната дейност по съставянето, изпълнението и отчитането на бюджета поначало е свързана с управлението на страната, а правоотношенията, свързани с тази дейност, са от публичноправен характер.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложеното дотук моля да отхвърлите искането за обявяване на противоконституционност на Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 1996 г. /ДВ, бр. 79 от 1996 г./.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ: