

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от
Министерския съвет на Република България

по
конституционно дело № 1 за 2010 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 26 януари 2010 г. Министерският съвет е конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 1 за 2010 г.

Делото е образувано по искане на 59 народни представители от 41-то Народно събрание за установяване противоконституционността на чл. 2, ал. 5, чл. 17 и § 26 и 27 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 г. (ДВ, бр. 95 от 2009 г.)

В искането се твърди, че оспорените разпоредби дават правна и фактическа възможност на Министерския съвет да не изпълнява гласувания от Народното събрание бюджет, поради което противоречат 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.

Твърдението се обосновава основно с разпоредбите на чл. 8 за разделението на властите и на чл. 84, т. 2 и чл. 106 от Конституцията, според които Народното събрание приема държавния бюджет, а Министерският съвет само ръководи изпълнението му.

Поддържа се още, че с оспорените разпоредби Министерският съвет на практика се превръща в законодателен орган, тъй като евентуална промяна в бюджетното салдо може да доведе до бюджет с параметри, различни от приетите от Народното събрание.

Считаме, че доводите и изводите в искането не могат да бъдат подкрепени.

Заявената цел на провежданата фискална политика чрез бюджета за 2010 г. е осигуряване стабилността на публичните финанси и постигането на балансиран национален бюджет в условията на глобална икономическа и финансова криза и спад на българската икономика. Бюджетът за 2010 г. предвижда отрицателно бюджетно салдо по републиканския бюджет в размер 1 516 609,2 хил. лв., като не съдържа познатите „буфери“ по преходни бюджети за ограничаване на разходите през годината до определен процент от планираните. Това означава, че планираните бюджетни разходи са максимално ограничени поради прогнозираното намаляване на растежа на brutния вътрешен продукт и свързаното с това намаляване на бюджетните приходи.

С Решение № 2 от 2009 г. по конст. дело № 1 за същата година Конституционният съд е анализирал какви са конституционно установените правомощия на Народното събрание и на Министерския съвет във връзка с държавния бюджет и в какво се състои спецификата на годишния закон за държавния бюджет. Изложил е и разбирането си за спецификата на Закона за държавния бюджет на Република България за 2009 г., което в известна степен е относимо и към бюджета за 2010 г.

Както е отбелязано в посоченото решение, принципният въпрос е дали определени разпоредби от годишния закон за държавния бюджет са свързани с последици, надхвърлящи конституционно установените и допустими граници на компетентността на двата органа - Народното събрание и Министерския съвет.

В конкретния случай въпросът се свежда до това дали със Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 г. (ЗДБ за 2010 г.) се моделират взаимоотношения между Народното събрание и Министерския съвет, участващи в бюджетния процес, по начин, различен от конституционно установените им правомощия.

I. Относно твърдяната противоконституционност на чл. 2, ал. 5 и на § 27 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗДБ за 2010 г. (ПЗР на ЗДБ за 2010 г.)

Първата посочена разпоредба се отнася за бюджета на съдебната власт, който е самостоятелен и е част от държавния, но не и от републиканския бюджет - чл. 4, ал. 1 от Закона за устройството на държавния бюджет (ЗУДБ), а втората се отнася за отделен бюджет от държавния, приет с отделен закон, какъвто е бюджетът на държавното обществено осигуряване.

В чл. 2, ал. 5 от ЗДБ за 2010 г. е уредено, че неизпълнението на приходите от дейността на органите на съдебната власт е за сметка на наличностите по сметки от предходни години, като при недостиг на средства от наличности неизпълнението се компенсира с допълнителна субсидия от централния бюджет, която се предоставя и в случаите, когато тя може да доведе до влошаване на бюджетното салдо по чл. 1, ал. 3.

Всъщност оспорената разпоредба на чл. 2, ал. 5 от ЗДБ за 2010 г. е симетрична на императивната разпоредба на чл. 361, ал. 4 от Закона за съдебната власт, според която неизпълнението на приходите по бюджета на съдебната власт за съответната година е за сметка на неизползвани наличности от предходната година и допълнителна субсидия от централния бюджет. Очевидно е, че законодателят, както в Закона за съдебната власт, така и в ЗДБ за 2010 г. е съобразил конституционните принципи за разделението на властите и за независимостта на съдебната власт и не е въвел законови ограничения по отношение на бюджетната ѝ издръжка. Определянето на конкретния размер на допълнителната субсидия е предоставил на Министерския съвет, който управлява централния бюджет и разполага с информация за евентуалното неизпълнение на приходите по бюджета на съдебната власт, като основателно не го е поставил в зависимост от отражението на тази субсидия върху бюджетното салдо, защото това би било в нарушение на чл. 8 и на чл. 117, ал. 3 от Конституцията и на Закона за съдебната власт и би създавало правна и фактическа несигурност за функционирането на съдебната власт, включително за упражняване на едно от основните права на гражданите - правото на защита.

С § 27 от ПЗР на ЗДБ за 2010 г. е уредено, че при превишаване над предвидените на разходите за пенсии, помощи и обезщетения, изплащани от бюджета на държавното обществено осигуряване, Министерският съвет може да одобри допълнителен трансфер за бюджета на държавното обществено осигуряване, включително в случаите, когато този допълнителен трансфер може да доведе до влошаване на бюджетното салдо по чл. 1, ал. 3.

Оспорената разпоредба на § 27 от ПЗР на ЗДБ за 2010 г. е симетрична на императивната разпоредба на § 4 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2010 г. (ДВ, бр. 99 от 2009 г.), с която е предвидено, че покриването на непредвиден недостиг на разходите за осигурителни плащания, включително за 2009 г., се извършва с трансфер от републиканския бюджет. Като е взел предвид гарантираното от Конституцията право на гражданите на социално осигуряване, законодателят не е въвел законови, съответно бюджетни ограничения за упражняването му, поставяйки го в зависимост от отражението на този трансфер върху бюджетното салдо, защото това би било в противоречие на чл.

51, ал. 1 от Конституцията и на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2010 г.

Общото между двете оспорени разпоредби е, че те са единствените в ЗДБ за 2010 г., допускащи предоставянето на допълнителна субсидия и трансфер, дори когато това може да доведе до влошаване на отрицателното бюджетно салдо, определено в закона. От съществуването им обаче не може да се обоснове извод, че тези разпоредби водят до прехвърляне на конституционни правомощия от Народното събрание на Министерския съвет, тъй като:

Изпълнението на държавния бюджет обхваща изпълнението на предвидените приходи и разходи и при организирането на тази дейност Министерският съвет е подчинен на Закона за устройството на държавния бюджет, който съдържа трайната уредба по съставянето, приемането, изпълнението и отчитането на държавния бюджет. Законът определя и конкретно задължение на Министерския съвет в ситуация на дефицит, когато през бюджетната година се очертават отклонения с неблагоприятен ефект за приходите и разходите, увеличаващи утвърдения от Народното събрание бюджетен дефицит. Именно в този закон правомощията на Министерския съвет и на Народното събрание, когато се очертае тенденция за влошаване на утвърдения дефицит, са ясно разграничени. Разпоредбата на чл. 10, ал. 4 от ЗУДБ е недвусмислена - при наличие на тези обстоятелства Министерският съвет внася в Народното събрание предложение за изменение на държавния бюджет.

Както предоставянето на допълнителна субсидия от централния бюджет по бюджета на съдебната власт за 2010 г., така и предоставянето на трансфер от републиканския бюджет по бюджета на държавното обществено осигуряване може да доведе до влошаване на утвърденото от Народното събрание бюджетно салдо. Бюджетните разходи обаче не се извършват равномерно - например всеки месец по 1/12 от предвидените по бюджета, поради което влошаването на дефицита може да е налице към момента на извършване на определени разходи, но да се окаже временно от гледна точка на бюджетната година. Бюджетното салдо, както и останалите бюджетни показатели са величини, които се отчитат на годишна база, и само при наличие на трайна тенденция за увеличаване на утвърдения дефицит, Министерският съвет е длъжен да внесе в Народното събрание предложение за изменение на държавния бюджет в изпълнение на чл. 10, ал. 4 от ЗУДБ. В ЗУДБ действат и други ограничителни разпоредби, съобразени с правомощията на Народното събрание и на Министерския съвет в бюджетния процес. Такава е разпоредбата на чл. 36, ал. 1 например, забраняваща извършването на разходи или поемането на задължения, които влошават баланса на бюджета, освен в случаите, когато по предложение на Министерския съвет

Народното събрание е приело съответни промени в годишния закон за държавния бюджет.

С оглед на изложеното смятаме, че правилният подход е оспорените разпоредби да не се тълкуват формално, а според вложения в тях смисъл, като се вземат предвид и другите действащи закони и цялостната конституционна и законова уредба на бюджетния процес.

II. Относно твърдяната противоконституционност на § 26 от ПЗР на ЗДБ за 2010 г.

Тази разпоредба също се отнася до отделен бюджет от държавния, приет с отделен закон - бюджета на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК).

В искането по отношение на § 26 от ПЗР на ЗДБ за 2010 г. не са изложени аргументи, различни от общите. С оспорената разпоредба е уредено, че при неизпълнение на приходите по бюджета на НЗОК за 2010 г. плащанията на касата се извършват за сметка на изменение на средствата по сметки.

Разпоредбата на § 26 от ПЗР на ЗДБ за 2010 г. е идентична с тази на чл. 1, ал. 5 от Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2010 г. (ДВ, бр. 99 от 2009 г.), която не се оспорва от вносителите. От тази гледна точка не е ясно как при две идентични законови разпоредби само едната от тях създава твърдяната възможност за прехвърляне на законодателни правомощия, а при другата такъв конституционен проблем няма. При това правото на здравно осигуряване и на достъпна медицинска помощ е основно право на гражданите, гарантирано от чл. 52, ал. 1 от Конституцията и от съответните закони, свързани с упражняването му.

III. Относно твърдяната противоконституционност на чл. 17 от ЗДБ за 2010 г.

В чл. 17 от ЗДБ за 2010 г. е предвидено, че при икономически и финансови показатели, водещи до оценки и прогнози за по-неблагоприятно развитие на икономиката от очакваното, Министерският съвет може да намали нелихвените разходи и предоставените трансфери по чл. 1, ал. 2 под утвърдения им размер.

От анализа и систематичното тълкуване на чл. 17 и на останалите оспорени разпоредби може да се установи съответната връзка между тях. Ясно е, че на Министерския съвет е дадена възможност при наличие на предпоставките по чл. 17 да намали всички нелихвени разходи и предоставени трансфери по чл. 1, ал. 2 под утвърдения им размер, освен в случаите по чл. 2, ал. 5 и § 27 от ПЗР на ЗДБ за 2010 г. Ясна е и волята на законодателя - в процеса на изпълнението на бюджета да се осигурят с предимство осигурителните плащания и функционирането на съдебната

власт. В подкрепа на този извод са разпоредбите на чл. 10, ал. 2, чл. 17 и § 62 и 66 от ПЗР на ЗДБ за 2010 г., в които изрично е посочено, че съответните разходи не могат да влошават утвърденото с чл. 3, ал. 1 бюджетно салдо по републиканския бюджет.

Оспореният от народните представители чл. 17 на практика е реалният „буфер“ по републиканския бюджет за 2010 г., защото дава възможност на Министерския съвет да съобрази извършваните разходи с фактически постъпилите приходи и по този начин да контролира дефицита, което безспорно е в съответствие с чл. 31 от ЗУДБ, уреждащ, че разходите се извършват до размера на постъпилите (не на предвидените) приходи. Без да се спираме отново на спецификата на закона за държавния бюджет, Министерският съвет е длъжен да осигури изпълнението на бюджета. Обективно невъзможно е обаче и това е ясно предварително, че изпълнението на бюджета не означава изпълнение на утвърдените от Народното събрание показатели в абсолютните им размери. Затова и бюджетното салдо е онзи показател, спазването на който е синоним на изпълнение на бюджета в съответствие с приетия закон. Оспорената разпоредба на чл. 17 има точно това предназначение - да осигури спазването на утвърдения дефицит чрез постоянен контрол на разходите с оглед на постъпилите приходи в републиканския бюджет.

Няма правни доводи, с които да се обоснове положителен отговор на поставения принципен въпрос - дали със ЗДБ за 2010 г. се моделират взаимоотношения между Народното събрание и Министерския съвет, участващи в бюджетния процес, по начин, различен от конституционно установените им правомощия. Последниците от този закон не надхвърлят конституционно установените и допустими граници на компетентността на двата органа - Народното събрание и Министерският съвет, а са в съответствие с тях и с действащите закони.

По посочените съображения считаме, че искането на народните представители за обявяване противоконституционността на чл. 2, ал. 5, чл. 17 и § 26 и 27 от ПЗР на ЗДБ за 2010 г. е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко Борйсов)