

До Председателя на Конституционния съд на
Република България
Проф. д-р Борис Велчев

С Т А Н О В И Щ Е

От Ганета Минкова

По к.д. № 16/2018 г.

На Ваш изх. № 09/КД от 17.01.2019 г.

**УВАЖАЕМИ ПРОФЕСОР ВЕЛЧЕВ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Във връзка с искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 96 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. /ЗДБРБ/, на § 14, т. 1, 2, 3, б. „а“ и на § 15 от Преходните и заключителни разпоредби /ПЗР/ на ЗДБРБ, както и с искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на § 14 от ПЗР от ЗДБРБ изразявам следното становище:

Ежегодният закон за държавния бюджет се урежда в самостоятелна т. 2 на чл. 84 от Конституцията на Република България /КРБ/ - Народното събрание приема държавния бюджет и отчета за изпълнението му. По този начин държавният бюджет като юридически акт е отделен от законите, които са уредени в т. 1 на същия член - Народното събрание приема, изменя, допълва и отменя законите.

Направеното от конституционния законодател разграничение подчертава съществената разлика между законите и държавния бюджет, който е само по форма закон. По съдържание бюджетът е план, прогноза, предвиждане за бъдещето /Решение № 17/03.10.1995 г. на КС по к.д. № 13/1995 г./ и не съдържа задължителни правила за поведение, поради което приходите и разходите могат да не бъдат изпълнени съобразно приетото от Народното събрание и за това неизпълнение не се предвиждат юридически отговорности и санкции. Характерът на бюджета като ненормативен общ планов акт ясно проличава при общинските бюджети, които се приемат с решение на общинския съвет, а не с наредба, която е нормативният акт в общините.

Разграничението на законите от ежегодния закон за държавния бюджет се прави традиционно на конституционно ниво. Например Конституцията на Република

Франция /КРФ/ урежда в различни хипотези органичните закони – тези, които и по форма, и по съдържание са закони, и ежегодните закони за приходите и разходите на държавата /финансови закони/. В чл. 34, ал. 2, 3 и 4 от КРФ са изброени обществените отношения, които се уреждат със закон в материалния смисъл, а в ал. 5 са отделени финансовите закони, с които се определят доходите и разходите на държавата. Същото разграничение е повторено в чл. 46 и 47 от КРФ /тук и по-нататък текстовете от конституциите се сочат съобразно превода, направен в „Конституциите“. Сборник, С., Издателска къща Век 22, 1990, Евгени Танчев, Георги Близнашки и Пламен Киров – съставители, Георги Близнашки – отговорен редактор/.

В теорията е изяснен подробно историческият генезис на приемането на държавния бюджет със закон. Във феодалната държава „... няма никакво разграничение между личното имущество на краля и държавното имущество.“ /Костов, М., Конституционни основи на бюджетното право, С., 1976, Издателство на БАН, с. 21/ След като буржоазията /третото съсловие/ получава мнозинство във френския парламент, принципът, че бюджетът трябва да се приема от парламента, означава „финансово ограничаване на кралската власт“ /Пак там, стр. 37/. Поради факта, че парламентът приема закони, ежегодният бюджет започва да се приема със закон, въпреки че от материална гледна точка неговите разпоредби не представляват правни норми – общи и задължителни правила за поведение. Поради същата формално-юридическа причина паричната план-сметка на държавата се изменя и допълва също със закон /Решение № 6/2001 г. на КС по к.д. № 17/2000 г./ Този гледна точка, приета както от КС, така и от законодателната практика, подкрепя идеята на френската доктрина от 18 век за ограничаване на правомощията на изпълнителната власт във финансовата сфера. Ако обаче бюджетът не се приема със закон, а с решение на Народното събрание, със същия акт /решение/ бюджетът ще се допълва и изменя. Следователно не видът на акта, с който Народното събрание допълва или изменя бюджета, е от значение за защита на тезата, че законодателната, а не изпълнителната власт е тази, която трябва да определя окончателните приходи и разходи в бюджета. Кмпетентността е на Народното събрание, а юридическата форма, в която се реализира тя, е от второстепенно значение.

Бюджетът е общ планов акт, който действа в рамките на съответната бюджетна година – „срочно и еднократно“ /Решение № 2/12.05.2009 г. на КС по к.д. № 1/2009 г./ В тази връзка въпросите, които трябва да бъдат решени в случая са два:

1. Дали тази ограниченост по отношение на действието във времето на държавния бюджет се отнася до всички разпоредби, които се съдържат в него, или до някои от тях?
2. Ако от конституционноправни гледна точка може да бъде направено подобно разделение на действието във времето на отделните разпоредби в ежегодния закон за бюджета - към коя група спадат оспорените разпоредби, предмет на настоящото конституционно дело?

В мотивите на Решение № 2/12.05.2009 г. на КС по к.д. № 1/2009 г. е записано: „Спецификата на предметното съдържание на този закон – бюджета, със своя повтарящ се, но винаги различен по своята конкретност предмет, както и бюджетните отношения с характера си на основни обществени отношения, неподаващи се на трайна, но изискващи периодично своята едногодишна, с оглед на действието си във времето уредба, са наложили не само особено вътрешно структуриране, но и различна техника при оформяне на **различните по правната си природа разпоредби, които той съдържа. Те варират от същински правни норми до разпоредби, с които се утвърждават цифрови изразения на приходи и разходи /к.м./, които чрез включването си в закона, се превръщат в показатели, чието изпълнение се възлага на МС.**“

Законодателната практика е точно такава, каквато е посочена в цитираната част от мотиви на конституционното решение – в ежегодния закон за държавния бюджет се включват и от двата вида разпоредби – такива, които не са правни норми, и такива, които са правни норми. Това обаче не трябва да се приема за даденост и да не се разсъждава дали подобна практика съответства на Конституцията.

Според мен в настоящото конституционно дело би трябвало да се постави един трети въпрос, който считам за основен, а именно: **Дали смесването на различни по своя характер разпоредби /такива, които имат срочно и еднократно действие, с такива, които се прилагат неопределен брой пъти спрямо неограничен кръг лица/ е допустимо от конституционноправна гледна точка в ежегодния закон за държавния бюджет?**

Като илюстрация, че подобен въпрос не е бил чужд на КС, може да се посочи, че в мотивите на цитираното Решение № 2/12.05.2009 г. се споменава следното: “Според КС тази форма /законовата – б. м./ прави изпълнението на държавния бюджет задължително, но не може да привнесе нормативност в съдържанието на държавния бюджет. Едновременно с това тя отваря възможност за разпоредби с нормативна натовареност или за „**нормативни примеси /к.м./**” в неговото съдържание.“

Аз лично считам, че не е възможно да се приеме, а и няма такъв **разграничителен критерий**, че някои текстове от ЗДБРБ за 2019 г. действат за неопределен период от време, а други текстове от същия закон – действат в рамките на бюджетната година. Всички текстове, които са приети с ежегодния ЗДБРБ, би трябвало да действат само в рамките на съответната година, като не е необходимо да бъдат отменени, както се вижда от текста на чл. 84, т. 2 от КРБ. Народното събрание приема държавния бюджет, но не го отменя, защото срокът на действие на този акт е определен още при приемането му /само по изключение действието на бюджета за предходната година може да бъде продължено през следваща, ако за нея няма приет нов бюджет/.

По начало правните норми, съдържащи се в един закон, могат да влизат в сила от различен момент, но това трябва да е посочено изрично. Освен това в случая не става

дума за влизането в сила на правната норма, а за крайния момент, до който тя действа, а в това отношение ЗДБРБ за 2019 г. не съдържа никакви специални текстове.

Поради това текстът на чл. 96 от ЗДБРБ, който изключва определени приходи /тези от първоначалното концесионно възнаграждение по договора за възлагане на концесия за строителството на гражданско летище/ от постъпването им в определен бюджетен фонд /Държавния фонд за гарантиране на устойчивостта на държавната пенсионна система/, би могъл /доколкото въобще отговаря на текста на чл. 84, т. 2 от КРБ/ да намери приложение само за приходите от концесионно възнаграждение, събирани през 2019 г. Ако първоначалното концесионно възнаграждение е платено пред 2018 или през 2020 г., спрямо него не може да намери приложение чл. 96 ЗДБРБ, тъй като нормативният акт, в който се съдържа този текст, има ограничено във времето действие. Тази конструкция не е особено издържана, тъй като отваря пътя за приемането на повтарящи се текстове в последователни ежегодния закони за бюджета.

Разпоредбата на чл. 11, ал. 1, т. 3 от Закона за държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система /ЗДФГУДПС/ е част от органичен закон – закон и във формалния, и в материалния смисъл. Тази разпоредба може да бъде изменяна, допълвана или изменяна по реда на чл. 84, т. 1 от Конституцията чрез текстове, съдържащи се в органичен закон. В този смисъл трябва да посочим, че например в чл. 81, ал. 3 от Конституцията на Италианската Република е изрично предвидено, че със закона за приемане на бюджета не могат да бъдат определяни нови данъци или нови разходи. По този начин ясно се разграничава характерът на бюджета, който се одобрява всяка година от Камарата на депутатите и от Сената на републиката, от органичните закони, с които се въвеждат нови приходи или разходи.

Ако се приеме, че включването на чл. 96 в ЗДБРБ не е противоконституционно и че този текст действа в рамките на 2019 г., ще е налице „суспендиране“ /спиране/ на действието на чл. 11, ал. 1, т. 3 ЗДФГУДПС за период от една година. Това спиране на действието на разпоредба от закон би могло да се обясни със съществуващата стара теория за въвеждането в действие на данъчните и другите органични закони, предвиждащи събирането на приходи и извършването на разходи, чрез ежегодния закон за държавния бюджет. Става дума за идеята, че изпълнителната власт бива оторизирана от парламента да събира приходи и да прави разходи чрез ежегодния бюджетен закон. Затова ако един данък не е предвиден като приход в ежегодния закон за бюджета /поради пропуск или друга причина/, този данък не може да бъде събиран през съответната година. Трябва да посочим, че тази теория се критикува в по-нови научни разработки, тъй като дори един приход от определен вид данък да не бъде предвиден в ежегодния закон за бюджета, това не изключва действието на органичния данъчен закон /Ангелов, А. М. Костов. Финансов план и финансово-правна норма, С., 1972, с. 133-139/.

Подобни възражения могат да бъдат направени и спрямо текстовете от Закона за държавния служител. Като текстове от органичен закон, те могат да бъдат допълвани, изменяни или отменяни само с друг органичен закон. Тезата, че с ПЗР на ЗДБРБ за 2019

г. се изменят, допълват или отменят текстовете на съответния закон, не може да преодолее едногодишното действие на разпоредба, съдържаща се в ежегодния закон за бюджета. В него биха могли да се включат текстове относно служебните правоотношения на определен кръг държавни служители, доколкото това има за последица намаляването на разходи /средства за заплати и задължителни осигуровки/. Но тъй като това намаляване се отнася за съответната бюджетна година, подобни текстове не могат да предвиждат прекратяване на служебни правоотношения, тъй като след изтичането на годината тези правоотношения не могат да се „възстановят“.

Тъй като не съм специалист в материята на държавните служители, няма да изразявам самостоятелни мотиви по въпроса за несъвместимостта при възникването, изменението или прекратяването на служебните правоотношения. Считаю, че съображенията по същество, изразени в искането на президента и в искането на омбудсмана за установяване на противоконституционност на посочените текстове, са достатъчно ясни и изчерпателни.

Гр. София

15.02.2019 г.

С уважение:

.....
/проф. Г. Минкова, СУ „Св. Климент
Охридски“/