



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ
от
Министерския съвет на Република България
по
конституционно дело № 1 за 2005 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 8 февруари 2005 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 1 за 2005 г., образувано по искане на 48 народни представители от XXXIX Народно събрание.

Искането е за установяване на противоконституционността на Закона за държавния бюджет на Република България за 2005 г. (ДВ, бр. 115 от 2004 г.) изцяло или алтернативно за установяване на противоконституционността на чл. 1, ал. 2, т. 4 в частта "за структурни реформи, в т. ч. за развитието на образованието и науката - 130 000,0", чл. 1, ал. 2, ред III, т. 1.3, чл. 2 и § 16, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби към закона в частта относно изграждането на нова педиатрична университетска болница с държавен инвестиционен заем.

1. Относно твърдението за противоконституционност на Закона за държавния бюджет на Република България за 2005 г. (ЗДБРБ) изцяло

В искането се поддържа, че законът е противоконституционен изцяло, тъй като при сезирането на Народното събрание със законопроекта за държавния бюджет за 2005 г. са нарушени чл. 4, ал. 1, чл. 87, ал. 2 и чл. 106 от Конституцията.

В тази част искането е обосновано с довода, че не е спазена разпоредбата на чл. 22, ал. 1 от Закона за устройството на държавния бюджет (ЗУДБ), според която преди обсъждането на проекта на годишния закон за държавния бюджет Народното събрание изслушва доклад на Министерския съвет, представен от министъра на финансите и доклад от комисията, отговаряща за бюджета.

Считаме, че при приемането на ЗДБРБ за 2005 г. са спазени изискванията на чл. 22, ал. 1 от ЗУДБ и няма нарушение на чл. 4, ал. 1, чл. 87, ал. 2 и чл. 106 от Конституцията.

В тълкувателно Решение № 6 от 2001 г. по к. д. № 17 за 2000 г. Конституционният съд приема, че:

“Тълкуването на чл. 106, изречение първо от Конституцията предпоставя изясняване на съотношението между конституционните норми, които регулират отделните фази на бюджетния процес, а именно: изготвяне и внасяне на проекта на държавния бюджет, приемане на държавния бюджет и отчета за изпълнението му, както и самото изпълнение на държавния бюджет (чл. 87, ал. 2, чл. 84, т. 2 и чл. 106 от Конституцията).

С разпоредбата на чл. 87, ал. 2 от Конституцията е вменено задължението на Министерския съвет "да изготви" и "да внесе" законопроекта за държавен бюджет в Народното събрание. Конституционният текст предпоставя, че правната уредба относно компетентността на Министерския съвет по съставяне на проекта за държавния бюджет е оставена на обикновеното законодателство – ЗУДБ (вж. Решение № 18 по к. д. № 19 от 1993 г.)

Що се касае до разпоредбата на чл. 84, т. 2 от Конституцията, тя определя изключителната компетентност на Народното събрание да приеме държавния бюджет, както и да приеме отчета за неговото изпълнение ...

С разпоредбата на чл. 106, изречение първо от Конституцията на Министерския съвет като висш орган на изпълнителната власт се възлага "да ръководи изпълнението на държавния бюджет". 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.

Изготвянето на държавния бюджет е сложен процес, който завършва с внасяне в Народното събрание на проект за закон, включващ както очакваните приходи, а така също и предвидените разходи, които Министерският съвет е систематизирал в бюджета за следващата година - чл. 22, ал. 2 от ЗУДБ.”

За разлика от чл. 106 от Конституцията разпоредбата на чл. 87, ал. 2 не е разпоредба с общо съдържание, а съдържа конкретна правна уредба за компетентността на Министерския съвет да изготви и внесе законопроекта за държавния бюджет за съответната година. Следователно конституционосъобразността на внесения законопроект от гледна точка на условията и реда за внасянето му може и следва да се преценява единствено с оглед на това дали е нарушена тази конкретна правна уредба. Затова няма как да се извърши конституционна проверка на твърдението, че не е спазена определена разпоредба от ЗУДБ, съдържаща формални изисквания за внасянето на законопроекта при положение, че основният закон не съдържа такива изисквания. Няма как сезирането на Народното събрание от Министерския съвет със законопроекта за държавния бюджет на Република България за 2005 г. да противоречи на чл. 87, ал. 2 от Конституцията, тъй като нарушение на тази конституционна норма би могло да бъде само евентуалното невнасяне на законопроекта от Министерския съвет или внасянето му от народен представител.

Независимо от посоченото дотук следва да се отбележи, че при внасянето на проекта на ЗДБРБ за 2005 г. не е нарушен чл. 22, ал. 1 от ЗУДБ. Съставянето на проектобюджета е уредено в глава втора от закона, като с чл. 19 министърът на финансите е задължен да изготви окончателния проект на държавния бюджет и да го внесе в Министерския съвет заедно с мотивиран доклад. В чл. 20, ал. 4 изчерпателно са посочени задължителните документи, включително съдържанието им, които трябва да придружават приетия от Министерския съвет проектобюджет - консолидирани разчети, включващи допълнителна информация за финансовото състояние на общините и за извънбюджетните средства. В текста липсва изрично изискване за представяне на доклад на Министерския съвет като част от документацията, придружаваща законопроекта. Разпоредбата не ограничава Министерския съвет да представя и други документи, които счита за необходими – програмни проектобюджети, доклади, разчети, справки, анализи и прогнози. Тя не ограничава и Народното събрание да изисква всякакви документи, които по негова преценка са важни и необходими за обсъждането и приемането на проектобюджета – чл. 21, ал. 3 от ЗУДБ.

С глава трета от закона са определени правилата за приемането на държавния бюджет. Адресат на тези норми е преди всичко законодателният орган, доколкото изключителната компетентност да приеме държавния бюджет е негова - чл. 84, т. 2 от Конституцията. Законопроектът за държавния бюджет се разглежда по реда, установен с Правилника за организацията и дейността на Народното събрание – чл. 21, ал. 1 от закона. С чл. 22, ал. 1 е предвидено, че Народното събрание изслушва доклад на Министерския съвет, представен от министъра на финансите и доклад от комисията, отговаряща за бюджета, след което обсъжда проекта на годишния закон за държавния бюджет. Уредбата в чл. 22, ал. 1 определя органа, който представлява вносителя при разглеждането на проектобюджета в Народното събрание и осигурява възможност на народните представители да получат представа за целите и съдържанието на този особен по характера си законопроект. От систематичното и буквалното тълкуване на чл. 22, ал. 1 не следва, че с разпоредбата се въвежда задължение за Министерския съвет да внесе в Народното събрание проектобюджета заедно с доклад към него или да представи доклад към одобрения проектобюджет. Ако целта на законодателя е била такава, както се поддържа в искането, тези въпроси щяха да бъдат уредени в глава втора и в чл. 22, ал. 1 вместо думите “доклад на Министерския съвет, представен от министъра на финансите” трябваше да бъдат използвани думите “доклада на Министерския съвет, придружаващ проекта на държавния бюджет и представен от министъра на финансите”.

Все в тази връзка следва да се отбележи, че след като Министерският съвет представя в Народното събрание проекта на ЗДБРБ за 2005 г. и придружаващата го документация, включително и доклада по ЗДБРБ за 2005 г., няма правно значение кой е изготвил и подписал този доклад. При разглеждането и обсъждането на проекта Министерският съвет е разгледал и обсъдил този доклад като част от придружаващата проекта документация. Ако Министерският не е одобрил и приел този доклад, той няма да го представи в Народното събрание като част от пакета документи по проекта на ЗДБРБ за 2005 г., вносител на който съгласно чл. 87, ал. 2 от Конституцията може да бъде единствено Министерският съвет.

Няма правно значение и фактът, че писмото, с което проектът на ЗДБРБ за 2005 г. е внесен в Народното събрание, е подписано от заместник министър-председател. Изискване, което да изключва възможността писмото да бъде подписано от заместник министър-председател или друг член на правителството, упълномощен от министър-председателя, не съществува в действащата нормативна уредба. Основанието за подписване на писмото от заместник министър-председателя и министър на икономиката е Заповед № KB-80 на министър-председателя от 15 октомври 2004 г., с

която заместник министър-председателят и министър на икономиката е овластен да изпълнява функциите на министър-председател за времето от 28 до 29 октомври 2004 г. включително.

2. Относно твърдението за противоконституционност на чл. 1, ал. 2, т. 4 от ЗДБРБ за 2005 г. в частта ”за структурни реформи, в т. ч. за развитието на науката и образованието – 130 000, 0”

В искането се твърди, че предвидените в оспорения текст 130 млн. лв., предназначени за развитието на науката и образованието, не са били включени в проектобюджета, внесен от Министерския съвет и приет от парламента на първо гласуване. Поддържа се още, че съответното предложение за включването им в закона на второ гласуване не е направено по реда, установен в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), което според групата народни представители е нарушение на чл. 73 и чл. 88, ал. 1 от Конституцията.

При преценката на конституционносъобразността на оспорения текст следва да се има предвид Решение № 1 на Конституционния съд от 1999 г. по к. д. № 34 за 1998 г., в което се казва:

“Преценката за конституционносъобразност на въпросните разпоредби ... съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията може да бъде дадена единствено с оглед на това дали са нарушени конституционни разпоредби, а не и ПОДНС, който няма ранг на основния закон (Решение № 3 от 1991 г. по к. д. № 17 от 1991 г.; Решение № 5 от 1998 г. по к. д. № 2 от 1998 г.; Решение № 7 от 1998 г. по к. д. № 5 от 1998 г.)

Законът ... е приет на две гласувания, извършени в отделни заседания, което е в пълно съответствие с изискванията на чл. 88, ал. 1, изречение първо от Конституцията. Евентуално нарушаване на процедурни правила, непредвидени в Конституцията, а в ПОДНС не водят до нейното нарушаване. Обстоятелството, че самият ПОДНС подлежи на контрол за конституционносъобразност, показва, че нарушаването му не може да бъде приравнено с нарушаване на Конституцията (Решение № 4 от 1995 г. по к. д. № 2 от 1995 г.; Решение № 5 от 1998 г. по к. д. № 2 от 1998 г.)”

Както става ясно от стенограмата от обсъжданията на Народното събрание на проекта на ЗДБРБ за 2005 г., законопроектът е приет на две гласувания – първото на 25 ноември 2004 г. и второто – започнало на 14 декември и приключило на 19 декември 2004 г. При това положение не може да се твърди, че има нарушение на чл. 88, ал. 1 от Конституцията, а както вече бе посочено, твърденията за нарушения на ПОДНС не могат да бъдат обсъждани при преценката на конституционносъобразността на закона или отделни негови разпоредби.

3. Относно твърдението за противоконституционност на чл. 1, ал. 2, ред III, т. 1.3 и на чл. 2 от ЗДБРБ за 2005 г.

В искането се твърди, че при приемането на бюджета на съдебната власт е нарушен грубо законодателният процес, тъй като на първо гласуване е приет законопроектът за държавния бюджет за 2005 г., а с това и бюджетът на съдебната власт, изготвен от Висшия съдебен съвет, а в доклада на бюджетната комисия за второ четене е отбелязано, че чл. 1 и 2 не са приети на първо гласуване. Поддържа се, че вследствие на допуснатите нарушения на законодателния процес при приемането на атакуваните разпоредби са нарушени чл. 73, чл. 79, чл. 87, чл. 88 и чл. 117, ал. 2 и 3 от Конституцията.

Посочените конституционни разпоредби, с изключение на чл. 87, ал. 2 и чл. 88, ал. 1, с чието нарушаване вносителите обосновават твърдението си за противоконституционност на оспорения текст, са неотнормирани към конституционните изисквания за законодателния процес. Само при установено нарушение на изискванията на чл. 87, ал. 2 и на 88, ал. 1 може да се твърди, че законодателният процес е протекъл в нарушение на Конституцията.

По същество и в тази част от искането са изложени доводи за допуснати нарушения на ПОДНС, които не водят до нарушение на Конституцията. Съображенията в подкрепа на този извод са посочени в т. 3 от становището.

4. Относно твърдението за противоконституционност на § 16, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби към ЗДБРБ за 2005 г. в частта му относно реструктурирането на “Специализирана болница за активно лечение по детски болести” ЕАД – София и изграждането на нова педиатрична университетска болница с държавен инвестиционен заем

Според групата народни представители държавният заем, предназначен за осигуряване изпълнението на посочения проект, е неизгоден за страната. Те твърдят също, че с издаването на държавна гаранция по заема се нарушава принципът за еднаквите правни условия за стопанска дейност и принципът за равенството, прогласени съответно с чл. 19, ал. 2 и чл. 6, както и че липсата на предварително съгласие на парламента и на последваща ратификация води до нарушение на чл. 84, т. 9 и чл. 85, т. 4 и 5 от Конституцията.

Твърдението в искането, че заемът е неизгоден е неотнормирани към конституционносъобразността на оспорения законов текст. Това е така, тъй като целесъобразността на една или друга сделка не може да бъде предмет на контрол от Конституционния съд – аргумент от чл. 149, ал. 1 от Конституцията на Република

България. По тези съображения твърденията на народните представители относно неизгодността на заема не следва да бъдат обсъждани и преценявани.

Не е основателно твърдението на народните представители за противоречие на оспорения текст с чл. 19, ал. 2 и чл. 6 от Конституцията. При преценката на съответствието на § 16, ал. 1 с посочените конституционни разпоредби следва да се има предвид практиката на Конституционния съд, според която законът за държавния бюджет за съответната година няма за предмет регулиране на определена стопанска дейност на частноправни субекти и че чл. 19, ал. 2 от Конституцията задължава законодателя да създава еднакви условия за частна стопанска дейност, нефинансирана от бюджета. В такъв смисъл е посоченото в мотивите на Решение № 11 от 1995 г. по к. д. № 14 за 1995 г., в което съдът приема, че:

“Законът за държавния бюджет на Република България за 1995 г. съдържа публичноправни норми. Те нямат за предмет регулиране на определена стопанска дейност на частноправни субекти, при която може да се създаде монополно положение.”

Съответно в Решение № 17 на Конституционния съд от 1998 г. по к. д. № 15 за 1998 г. се казва:

“Текстът не нарушава и чл. 19, ал. 2 от основния закон. Не лишава никого от възможността за упражнение на стопанска дейност по чл. 33а ЗНП, доколкото някоя от посочените в този текст дейности е стопанска. Член 19, ал. 2 от Конституцията задължава законодателя да създава еднакви условия за частна стопанска дейност, нефинансирана от бюджета.”

Не е основателно и твърдението, че с приемането на оспорения текст не са спазени изискванията на чл. 84, т. 9 и чл. 85, т. 4 и 5 от Конституцията, тъй като не е поискано предварително съгласие от Народното събрание за сключването на договора при условие за последваща ратификация. В мотивите на Определение № 4 от 2002 г. по к. д. № 6 от 2002 г. Конституционният съд приема, че:

“Конституционната норма на чл. 84, т. 9 не ограничава законодателя относно формата и параметрите на необходимото съгласие. По форма това съгласие може да бъде изразено както с решение на Народното събрание, така и с акт от по-висша степен (закон); по съдържание то може да се отнася както за конкретен договор, определен чрез своите основни елементи, така и за няколко договора в рамките на абсолютно или относително определени граници. Съгласно § 13 от Допълнителните разпоредби на Закона за държавния бюджет за 2002 г. (ДВ, бр. 111 от 2002 г.) “За оптимизиране обслужването на държавния дълг Министерският съвет може да емитира нов дълг за обратно изкупуване на вътрешни и външни задължения на страната, при условие че не се увеличава държавният дълг към края на годината.” Тази законова норма не само

съдържа предварително изразено "съгласие за сключване на договори за държавни заеми" в рамките на текущата бюджетна година, но и посочва целта на тези договори и основното условие, на което трябва да отговарят. При наличието на такова изрично законово овластяване е абсурдно да се изисква за всяка конкретна сделка отделно, допълнително съгласие. Практически при съвременната динамика на международните финансови отношения това би означавало да се парализира обслужването на държавния дълг.

2. ... евентуалната липса на съгласие по чл. 84, т. 9 от Конституцията е без правно значение за ратификационния закон. Двете конституционни разпоредби (чл. 84, т. 9 и чл. 85, т. 4) имат различен предмет. Първата от тях урежда общи правомощия на парламента; втората урежда специалната компетентност на парламента за ратифициране и денонсиране на международните договори. Двете компетенции са независими една от друга. Така например съгласие за сключване на договори за държавен заем по чл. 84, т. 9 от Конституцията ще е необходимо и когато заемът е вътрешен и ратификация не е необходима.

3. Следователно ... парламента може да ратифицира такъв договор и без да е налице предварително съгласие за сключването му. Основното значение на понятието "ратификация" в правото е именно "потвърждаване, приемане на вече извършени актове или действия" (от латински *ratum facere* през средновековен латински *ratificare*). Няма основание да се мисли, че нормата на чл. 85 от Конституцията е лишена от това основно значение на потвърждаване, приемане от висшия законодателен орган на предходни действия на държавни органи по сключване на процесните договори.

Ето защо съгласието по чл. 84, т. 9 от Конституцията не е елемент от закона за ратификация, нито е предварително условие за него. Законът за ратификация е самостоятелен, независим от упоменатото съгласие акт на парламента. Той не съдържа съставни елементи извън конституционно установената процедура - гласуване на закон по чл. 88, ал. 1 от Конституцията.

4. За разлика от закона за ратификация съгласието по чл. 84, т. 9 поначало се дава с решение. Това решение е акт, който се приема по облекчена процедура (чл. 88, ал. 2 от Конституцията), не е подчинено на евентуално президентско вето (чл. 101 от Конституцията) и безспорно е с по-нисък ранг от закона. Конституцията не съдържа никакви основания, въз основа на които може да се допусне, че упражняването на суверенната законодателна воля при приемането на закон може да бъде ограничено от липсата или нередовността на актове от по-ниска степен, дори когато са взети от същия орган. Законът е върховен израз на законодателната власт на парламента и

упражняването на тази власт не е зависимо от други, предхождащи приемането му актове.”

Твърдението, че с § 16, ал. 1 се заобикаля конституционната процедура за сключване на договори, съдържащи финансови задължения за държавата, е невярно. Това е ясно от самия текст на разпоредбата, според която държавните инвестиционни заеми ще се предлагат за утвърждаване в рамките на бюджетната година по законоустановения ред, без да се изключва прилагането на която и да е от действащите нормативни разпоредби. Съпоставянето на оспорената разпоредба с разпоредбата на ал. 2 в § 16 дава основание да се направи извод, че целта на уредбата в закона в тази му част не е да изключи прилагането на законоустановената процедура по отношение на държавните заеми, посочени в приложение № 7, а да изрази волята на Народното събрание през бюджетната 2005 г. да разгледа и обсъди проекти на закони за ратифициране на държавните заеми, изчерпателно изброени в приложение № 7 и да не разглежда и обсъжда проекти на решения или закони за финансиране с външни държавни заеми или за държавногарантирани заеми на инвестиционни проекти, които не са включени в приложение № 7.

5. Относно твърдението за противоконституционност на чл. 4, ал. 1, т. 10 от ЗДБРБ за 2005 г.

В искането се твърди, че с чл. 5, ал. 1, т. 10 от закона (в искането е допусната техническа грешка, като е посочен чл. 4, ал. 1, т. 10), с която са определени приходите и разходите на Министерството на труда и социалната политика, драстично са намалени средствата за изпълнение на Националната програма “От социални помощи към осигуряване на заетост”, вследствие на което са нарушени разпоредбите на чл. 16 и чл. 48 от Конституцията, гарантиращи правото на труд.

Правото на труд е основно право на гражданите, гарантирано от закона, за осъществяването на което държавата е длъжна да създава нужните условия. В изпълнение на конституционните си задължения държавата е приела редица специални закони, гарантиращи правото на труд - Кодекса на труда, Закона за насърчаване на заетостта, Закона за гарантираните вземания на работниците и служителите при несъстоятелност на работодателя, Закона за социалното подпомагане. Законът за държавния бюджет е особен закон, действащ за съответната година. Той съдържа финансовия механизъм за осигуряване на основните права на гражданите и за изпълнението на съответните закони, включително гарантиращите правото на труд, без обаче да урежда трайно обществените отношения, свързани с това право.

В Решение № 13 на Конституционния съд от 2003 г. по к. д. № 11 за 2003 г. се казва:

“Не съществуват конституционни забрани, които да ограничават законодателя в избора на механизмите за осъществяване на социалната функция на държавата.

... Конституцията не ограничава законодателя в избора на икономическите и правните механизми с оглед на оптималното реализиране на социалната функция на държавата, съчетана с удовлетворяването на други конституционни изисквания...

Съдът установява, че в своето системно единство общата уредба на чл. 8 ЗМДТ, Закона за закрила на детето, Закона за социалното подпомагане и предвиденият механизъм в Закона за държавния бюджет създават механизъм за подпомагане на различни категории нуждаещи се лица. Доколко кръгът на защитените субекти и видът и размерът на оказваната помощ са достатъчни, е въпрос на съотношение между потребностите на подпомаганите лица и възможностите на държавата, преценяването на които е извън компетентността на съда.”

Цитираните мотиви в решението на Конституционния съд са напълно относими и приложими при преценката на конституционносъобразността на оспорения в тази част от искането законов текст. При разпределянето на средствата от държавния бюджет следва да се осигури удовлетворяването на всички конституционни права, включително на правото на обществено осигуряване и социално подпомагане, на здравно осигуряване, на образование, на здравословна и благоприятна околна среда и др., а не само на правото на труд. Преценката на законодателя относно финансовите възможности на държавата да подпомогне осъществяването на правото на труд през 2005 г. е въпрос на законодателна целесъобразност и тя не подлежи на конституционен контрол.

С оглед посоченото считаме, че искането на групата народни представители от XXXIX Народно събрание за установяване на противоконституционността на Закона за държавния бюджет на Република България за 2005 г. (ДВ, бр. 115 от 2004 г.) изцяло или алтернативно за установяване на противоконституционността на чл. 1, ал. 2, т. 4 в частта “за структурни реформи, в т. ч. за развитието на образованието и науката - 130 000,0”, чл. 1, ал. 2, ред III, т. 1.3, чл. 2 и § 16, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби към закона в частта относно изграждането на нова педиатрична университетска болница с държавен инвестиционен заем е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Симеон Сакскобурготски)

