

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ЧЕТИРИДЕСЕТ И ПЪРВО НАРОДНО СЪБРАНИЕ
КОМИСИЯ ПО БЮДЖЕТ И ФИНАНСИ

ИЛ РОДНО СЪБРАНИЕ

СТАНОВИЩЕ

по конституционно дело № 22 /20Т(Гг

А.

за установяване на противоконституционността на § 83 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г. (обн., ДВ, бр. 99 от 17 декември 2010 г.), с който се изменя чл. 17 от Закона за филмовата индустрия (обн., ДВ, бр. 105 от 2003 г., изм. бр. 99 от 17 декември 2010 г.).

С определение от 3 февруари 2011 г. по конституционно дело № 22 /2010 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането на петдесет и шест народни представители от 41-то Народно събрание за установяване на противоконституционността на § 83 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г. (обн., ДВ, бр. 99 от 17 декември 2010 г.), с който се изменя чл. 17 от Закона за филмовата индустрия (обн., ДВ, бр. 105 от 2003 г., изм. бр. 99 от 17 декември 2010 г.).

Със същото определение като заинтересована страна по делото е конституирано Народното събрание на Република България.

На свое редовно заседание, проведено на 10 март 2011 г., Комисията по бюджет и финанси разгледа искането за установяване на противоконституционността на разпоредбата на § 83 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г. (обн., ДВ, бр. 99 от 17 декември 2010 г.). В искането се твърди, че оспорената разпоредба е приета в нарушение на чл. 88 ал. 1, чл. 87, ал.1, чл. 67, ал. 2 и чл. 4, ал.1 от Конституцията на Република България.

След като обсъди подробно искането на народните представители и изложените в него съображения Комисията по бюджет и финанси прие следното становище:

1. Относно твърдението, че при приемането на § 83 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г. е нарушен чл. 88ал. 1 от Конституцията на Република България

В искането се твърди, че при приемането на § 83 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г. е нарушена процедурата за гласуване на законопроекти, установена в чл. 88, ал. 1 от Конституцията, съгласно която „законите се обсъждат и приемат на две гласувания“, извършвани на отделни заседания, тъй като разпоредбата на § 83 е приета „на едно четене (гласуване) чрез Закона за държавния бюджет“. Посочва се, че предложението за създаване на § 83 е направено от народни представители между първото и второто гласуване на законопроекта и Комисията по бюджет и финанси го е подкрепила. Според изложените в искането мотиви е налице Закон за изменение на Закона за филмовата индустрия, който е приет на едно гласуване чрез внасяне на предложение за допълнение на Законопроекта за държавния бюджет на Република България за 2011 г.

При обсъждане твърдението на народните представители, че е нарушена установената в чл. 88, ал. 1 от Конституцията процедура за гласуване на законопроекти следва да се има предвид, както се посочва и в самото искане, че "двете четения" на законопроектите са двете решаващи фази на законодателния процес и протичат като обсъждане и гласуване в пленарната зала на парламента." Предвид изложеното обсъждането на твърденията относно нарушаване на конституционно установените изисквания, включително и относно спазването на броя на извършените гласувания може да се основава само на стенографските протоколи за проведените заседания на парламента.

От стенографските протоколи е видно, че на своето 166 заседание на 11 ноември 2010 г. Четиридесет и първото Народно събрание е приело на първо гласуване Законопроекта за държавния бюджет на Република България за 2011 г., внесен от Министерския съвет. Съгласно разпоредбата на чл. 73 от Конституцията организацията и дейността на Народното събрание се осъществяват въз основа на Конституцията и на правилник, приет от него. Съгласно чл. 70, ал. 4 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) при първото гласуване законопроектът се обсъжда по принцип и в цялост, като народните представители се произнасят по неговите основни положения. На 2 декември 2010 г. народните представители са обсъждали и приели на второ гласуване Законопроекта за държавния бюджет на Република България за 2011 г., въз основа на доклада на водещата Комисия по бюджет и финанси.

Съгласно чл. 74, ал. 2, изречение първо от ПОДНС при второто гласуване на законопроектите се обсъждат само предложения на народните представители, постъпили между двете гласувания, както и предложения на водещата комисия, включени в доклада ѝ. В изпълнение на правомощието си по чл. 73, ал. 2 от ПОДНС водещата комисия е внесла в Народното събрание доклад № 053-02-109 от 30 ноември 2010 г. относно

второ гласуване на Законопроект за държавния бюджет № 002-01-83, който съдържа писмените предложения на народните представители и становищата на комисията по тях, както и предложенията на комисията по обсъждания законопроект. В посочения доклад на Комисията по бюджет и финанси е включено и предложението на народните представители Колева, Йорданов, Шайлекова и Симеонова за създаване на нов параграф, с който да се направят съответните изменения в чл. 17 от Закона за филмовата индустрия. Предложението е направено в нормативно определения срок по чл. 73, ал. 1 от ПОДНС с вх. № 054-04-390, разгледано е на 25 ноември 2010 г. на заседание на Комисията по бюджет и финанси в съответствие с установения в ПОДНС ред, получило мнозинство от гласовете на членовете на комисията, което е отразено в доклада за второ гласуване. По този начин народните представители Колева, Йорданов, Шайлекова и Симеонова са внесли предложение между първото и второто гласуване на Законопроекта за държавния бюджет на Република България за 2011 г. в съответствие с конституционно установените изисквания и изискванията на ПОДНС, към който препраща чл. 73 от Конституцията, като именно това предложение е било поставено на обсъждане и гласуване в пленарна зала на заседанието, проведено на 2 декември 2010 г.

От друга страна, при разглеждане на направеното искане следва да се има предвид, както е посочено и в Решение № 6 от 19 април 2007 г. на КС, постановено по к.д. № 3 от 2007 г., че „След като законодателният процес съдържа правилото за две гласувания в пленарна зала като решаващи фази в приемането на всеки законопроект, тогава по дефиниция приетите закони ще съдържат и текстове, които ще са обсъдени и приети само веднъж в пленарната зала на второ четене, тъй като са били предложени между първото и второто четене на законопроекта." Това се потвърждава и от разпоредбата на чл. 70, ал. 4 от ПОДНС, съгласно която при първото гласуване законопроектът се обсъжда по принцип и в цялост, като Конституцията и ПОДНС не ограничават възможността на законодателя да изменя и допълва законопроекта между първото и второто му гласуване. Трайната практика на Конституционния съд потвърждава възможността да се внасят промени в законопроектите между двете гласувания на Народното събрание. Както е посочено в мотивите на Решение № 6 от 19 април 2007 г. на КС по к.д. № 3 от 2007 г. и Решение № 14 от 2001 г. на КС по к.д. № 7 от 2001 г. "Конституцията не ограничава възможностите на законодателя да допълва или изменя проектите за закони между двете гласувания" и "съвсем естествено и конституционносъобразно е внесените законопроекти да бъдат изменяни и допълвани в процеса на тяхното обсъждане". В конкретния случай допълнение към законопроекта е направено чрез прието и включено в доклада на Комисията по бюджет и финанси, предложение за създаване на § 83, относно изменение на чл. 17 от Закона за филмовата индустрия, който

не противоречи на целите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект.

Неоснователно е и твърдението, че в разискванията по законопроекта на първо гласуване не са обсъждани въпроси, свързани със Закона за филмовата индустрия. Видно от стенографските протоколи от проведеното пленарно заседание на 11 ноември 2010 г. народният представител Антон Кутев е поставил въпроса за размера на субсидията за филмопроизводство и за съответствието ѝ със „Закона за киното“.

С оглед на изложеното, твърдението на вносителите на искането, че § 83 от Закона за държавния бюджет за 2011 г. е приет само на второ четене, не може да бъде подкрепено. Разпоредбата на § 83 от Закона за държавния бюджет за 2011 г. е приета на две гласувания, извършени на отделни заседания, като са спазени изискванията на чл. 88, ал. 1 от Конституцията на Република България.

2. Относно твърдението, че начинът, по който се е развила процедурата по приемането на § 83 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г., на практика е лишил народните представители от възможността да правят предложения за изменение и допълнение на Закона за филмовата индустрия и с това е нарушен чл. 87, ал. 1 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Съгласно чл. 68 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание законопроектите се обсъждат в постоянните комисии, на които са разпределени от председателя на Народното събрание по реда на чл. 67 от ПОДНС. Съгласно чл. 32, ал. 2 и чл. 73, ал. 2 от ПОДНС взетите от съответната комисия решения по постъпилите предложения на народните представители и различните становища с посочване на мнозинството, което ги е поддържало се отразяват в докладите на водещата комисия, при което могат да се формират предложения, изхождащи от самата комисия, които биват включвани в нейния доклад за второ гласуване.

Народните представители са имали възможност да изразят своето отношение по направеното предложение за създаване на § 83 както на заседанието на Комисията по бюджет и финанси от 25 ноември 2010 г., така и в пленарното заседание на 2 декември 2010 г. при провеждане на неговото второ гласуване. Видно от стенографския протокол от заседанието на Комисията по бюджет и финанси от 25 ноември 2010 г., при обсъждането на предложението на народните представители Колева, Йорданов, Шайлекова и Симеонова за създаване на нов параграф, с който да се направят съответните изменения в чл. 17 от Закона за филмовата индустрия никой от народните представители не е направил възражение или е предложил изменение на направеното предложение.

Според стенографския протокол от 166-то заседание на Четиридесет и първото Народно събрание, проведено на 2 декември 2010 г. при разглеждането на второ гласуване на Законопроекта за държавния бюджет на Република България за 2011 г. е проведено обсъждане, както и са направени предложения от народни представители по оспорената разпоредба на § 83, които са гласувани, като изцяло е спазена поредността, предвидена в чл. 59, ал. 1 от ПОДНС. Видно от стенографския протокол е извършено задълбочено обсъждане на оспорвания § 83, след което първо е подложено на гласуване предложението за „отпадане на целия § 83“, направено от народните представители Михаил Михайлов и Стефан Данаилов, което не е прието. След това е подложено на гласуване предложението на народния представител Лютви Местан за отпадане на думите „при възможност“ в основния текст на изречение първо на чл. 17 и думите „до“ в т. 1 пред изразите „7 игрални филма“ и пред „14 пълнометражни документални филми, което също не е прието, и накрая е подложено на гласуване и е прието предложението за създаване на § 83 в редакцията, включена в доклада на Комисията по бюджет и финанси за второ гласуване на Законопроекта за държавния бюджет за 2011 година.

Предвид изложеното, твърдението в направеното искане, че народните представители не са могли да изразят становище по предложението за създаване на нов § 83 е неоснователно и искането за установяване на противоконституционността на § 83 поради нарушение на чл. 87, ал. 1 от Конституцията не може да бъде подкрепено.

В искането се твърди, също така, че атакуваната разпоредба на § 83 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г. противоречи и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, съгласно който Република България е правова държава, която се управлява според Конституцията и законите на страната. Както е видно от изложените по-горе съображения, оспорваните разпоредби са приети от Народното събрание, като са спазени изискванията на чл. 87, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията. Ето защо твърдението, че са нарушени конституционни разпоредби относно провеждането на законодателния процес, което е довело до противоречие с нормата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, не може да бъде подкрепено.

3. Относно твърдението, че така промененият с § 83 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г. чл. 17 от Закона за филмовата индустрия не притежава белезите на правна норма и по този начин се подкопава стабилността, включително финансовата обезпеченост на създадена със закон институция.

Неоснователно е направеното твърдение, че приетата с § 83 разпоредба на чл. 17 от Закона за филмовата индустрия не притежава

бележите на правна норма и по този начин се подкопава стабилността, включително финасовата обезпеченост на създадена със закон институция.

Оспорваната правна норма по своя характер представлява диспозитивна правна норма, която също предствавлява задължително правило за поведение, което регулира определен кръг обществени отношения. Разликата между императивните и диспозитивните правни норми е възможността на правните субекти да се отклонят от предписанията на правните норми. Приетата с § 83 нова редакция на чл.17 от Закона за филмовата индустрия създава възможности да се предвидят по-високи суми за филмопроизводство, включително до параметрите, записани в чл.17, в случай че държавния бюджет и респективно бюджета на Министерството на културата са в размер, който позволява това. При обсъждане на разпоредбата са взети предвид финасовите възможностите на държавата за развитие на филмовата индустрия, в случаите когато държавата е поставена в условията на икономическа криза.

След дискусията се проведе гласуване, което приключи със следните резултати: "За"- 13 народни представители, "Против"- 6 народни представители, "Въздържали се" - 2 народни представители.

Въз основа на гореизложеното Комисията по бюджет и финанси не подкрепя искането на 56 народни представители от 41-то Народно събрание за установяване на противоконституционността на § 83 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г. (обн., ДВ, бр. 99 от 17 декември 2010 г.), с който се изменя чл. 17 от Закона за филмовата индустрия индустрия (обн., ДВ, бр. 105 от 2003 г., изм. бр. 99 от 17 декември 2010 г.).

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА
ПО БЮДЖЕТ И ФИНАНСИ**



МЕНДА СТОЯНОВА