

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от
Министерския съвет на Република България

по
конституционно дело № 22 за 2010 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 3 февруари 2011 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 22 за 2010 г., образувано по искане на 56 народни представители от 41-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на § 83 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г. (ДВ, бр. 99 от 2010 г.).

В искането се поддържа, че в нарушение на чл. 4, ал. 1 и на чл. 88, ал. 1 от Конституцията:

* оспорената разпоредба е предложена след гласуването на първо четене на внесения от Министерския съвет проект на Закон за държавния бюджет на Република България за 2011 г., в който няма предложение за изменение на Закона за филмовата индустрия;

*разпоредбата е приета само с едно гласуване - на второ четене на проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2011 г., въпреки че представлява проект на Закон за изменение на Закона за филмовата индустрия; по този начин народните представители са лишени от възможността да правят предложения за промени по внесения законопроект;

*изменената по този ред разпоредба на чл. 17 от Закона за филмовата индустрия има пожелателен, а не задължителен характер, поради което не притежава белезите на правна норма.

Изложените доводи в искането са за допуснати процедурни нарушения при приемането на оспорената разпоредба, а по отношение на съдържанието ѝ - липсата на задължителност като основен белег на всяка правна норма.

I. Относно твърдението, че разпоредбата е приета само с едно гласуване - нарушение на чл. 4, ал. 1 и чл. 88, ал. 1 от Конституцията.

С § 83 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г. чл. 17 от Закона за филмовата индустрия е изменен така:

"Чл. 17. Ежегодно в Закона за държавния бюджет на Република България при възможност се предвижда:

1. субсидия за агенцията, чийто годишен размер се определя на база сумата на средностатистическите бюджети за предходната година съответно до 7 игрални филма, до 14 пълнометражни документални филма и до 160 минути анимация;

2. средства за членски внос в международни организации, фондове и програми в областта на филмовата индустрия, в които членува Република България;

3. средства за издръжка на агенцията."

Нарушението на чл. 4, ал. 1 от Конституцията е обосновано от вносителите с твърдението, че оспореният § 83 е приет в нарушение на чл. 88, ал. 1 от Конституцията, според която разпоредба законите се обсъждат и приемат с две гласувания, които се извършват на отделни заседания.

Нарушението на чл. 88, ал. 1 от Конституцията е обосновано от вносителите с факта, че във внесените от Министерския съвет и приети на първо четене проект на Закон за държавния бюджет на Република България за 2011 г. няма предложение за изменение на Закона за филмовата индустрия, и с разбирането, че оспорената разпоредба представлява Закон за изменение на Закона за филмовата индустрия, приет с едно гласуване чрез включването му между първо и второ четене като заключителна разпоредба в проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2011 г.

Искането в тази му част е необосновано и неоснователно.

Както се сочи и от вносителите, проектът на Закон за държавния бюджет на Република България за 2011 г. е приет от Народното събрание на първо четене на 11 ноември 2010 г. и на второ четене - на 2 декември 2011 г. Между първото и второто четене няколко народни представители са внесли чрез Комисията по бюджет и финанси предложение за допълнение на законопроекта, изразяващо се в създаването на заключителна разпоредба, с която да се измени чл. 17 от Закона за филмовата индустрия. Предложението е подкрепено от комисията и е внесено за обсъждане при второто четене на законопроекта. От стенограмата на проведеното заседание на 2 декември 2010 г. може да се установи, че предложената от Комисията по бюджет и финанси разпоредба е обсъждана от народните представители. В обсъждането са взели участие около 10 народни представители от различни политически сили, някои от които са я подкрепили, други са предложили да отпадне, а трети - да се измени. Предложението на комисията е гласувано и прието, след това прегласувано и пак прието. От тази гледна точка твърдението на вносителите, че поради внасянето на оспорената разпоредба направо на второ четене на законопроекта, народните представители не са имали възможност да предложат изменения в нея, явно не намира опора в стенограмата на заседанието.

Конституционният съд многократно е разглеждал спорове във връзка с правилото по чл. 88, ал. 1 от Конституцията за задължителните две гласувания в отделни заседания на всеки законопроект - Решение № 28 от 1998 г. по к.д. № 26 от 1998 г., Решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34 от 1998 г., Решение № 14 от 2001 г. по к. д. № 7 от 2001 г., Решение № 4 от 2002 г. по к. д. № 14 от 2002 г., Решение № 7 от 2005 г. по к. д. № 1 от 2005 г., Решение № 6 от 2007 г. по к. д. № 3 от 2007 г., Решение № 8 от 2010 г. по к. д. № 22 от 2010 г. Съдът винаги се е произнасял в смисъл, че двете четения на законопроектите са двете решаващи фази на законодателния процес и протичат като обсъждане и гласуване в пленарната зала на парламента.

В мотивите си към Решение № 8 от 2010 г. по к. д. № 22 от 2010 г. съдът е приел следното: „След като законопроектът е приет в пленарната зала на първо четене в „цялост и по принцип“, следва фазата на писмени предложения между двете гласувания, които народните представители могат да правят по законопроекта, като ги формулират и отправят до съответната водеща комисия. Тази фаза не е спомената в Конституцията, но без нея второто четене в пленарната зала просто няма смисъл - защо да има второ четене, ако законопроектът няма да може да бъде изменян и допълван между двете гласувания? След като законодателният процес съдържа правилото за две гласувания като решаващи фази в приемането на всеки законопроект, тогава по дефиниция приетите закони ще съдържат и текстове, които ще се основават на направените между двете четения предложения, обсъдени и приети само веднъж в пленарната зала на второ гласуване. Това разбиране не

е в противоречие с конституционното правило по чл. 88, ал. 1, защото гласуването на предложенията, направени между първо и второ четене, е част от самото второ четене, а направените предложения са елементи на законодателната процедура след първото четене. До второ четене не може да се стигне, ако не се даде възможност за писмени предложения на народните представители за изменения и допълнения в текстовете на законопроекта."

Неподкрепено с правни аргументи е и твърдението на вносителите, че оспорената разпоредба представлява проект на Закон за изменение на Закона за филмовата индустрия, внесен и приет в отклонение на установената за законопроектите процедура. В мотивите си към Решение № 8 от 2010 г. по к. д. № 22 от 2010 г. съдът е посочил, че законодателният процес се състои от отделни фази:

*законодателна инициатива, която е първата фаза на законодателния процес и предхожда всички други действия по приемането на законите; законодателната инициатива се изразява във внасянето на законопроект, придружен с мотиви;

*писмени предложения за изменение и допълнение на текстовете на законопроекти, които народните представители могат да правят между първото и второто гласуване в пленарната зала, което е решаващата фаза; тази фаза не представлява някаква особена форма на законодателна инициатива, а участие на народните представители в законодателния процес, без което законодателството в една демократична държава не може да се осъществява.

В коя от фазите на законодателния процес ще се включи народният представител е негов избор. Няма конституционни разпоредби обаче, с които да се обоснове разбирането, че при внесено предложение за промени между първото и второто четене на законопроект Народното събрание задължително се връща на предшестващата фаза на законодателния процес - първо четене. Това означава да се блокира законодателният процес.

Не са изложени правни аргументи и по отношение на разграничението, което се подразбира от искането на вносителите, между оспорената и останалите заключителни разпоредби на законопроекта. Характерът на една разпоредба се определя от предназначението и съдържанието ѝ, но не може да зависи от това кой и кога я е предложил.

II. Относно твърдението, че изменената с § 83 разпоредба на чл. 17 от Закона за филмовата индустрия не притежава белезите на правна норма - нарушение на Преамбюла и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията

Искането в тази му част е обосновано със съдържанието на оспорената разпоредба и употребените в нея думи „при възможност“ и „до“, вследствие на което чл. 17 от Закона за филмовата индустрия бил загубил белезите на правна норма и субсидията за филмопроизводството вече не се гарантирала от закона.

Искането в тази му част е необосновано и неоснователно.

Безспорно е, че след направените промени в чл. 17 от Закона за филмовата индустрия размерът на субсидията за филмопроизводството няма да зависи единствено от броя на филмите и съответните им бюджети за предходната година, а и от възможностите на бюджета. Безспорно е също така, че държавното подпомагане на филмопроизводството се гарантира от Закона за филмовата индустрия, но средствата се осигуряват със закона за бюджета за съответната година - чл. 16, ал. 2 от Закона за филмовата индустрия.

Ако се приеме, че оспорената разпоредба не е правна норма, тя не би подлежала на конституционен контрол. По наше мнение обаче предназначението ѝ е да се потърси и осигури баланс между нуждата от държавно подпомагане на филмопроизводството и възможностите на бюджета, с който трябва да се гарантират редица конституционни права на гражданите. Затова смисълът на направеното изменение чрез въвеждане на понятията „при възможност“ и „до“ трябва да се търси, като се изхожда от това разбиране и от действащата нормативна уредба в тази област.

Според чл. 23 от Конституцията държавата създава условия за свободно развитие на изкуствата и ги подпомага. Субсидията за филмопроизводството е важен елемент от осъществяваната от държавата културна политика чрез използване на преразпределителната функция на държавния бюджет. Когато осъществява възложено ѝ от Конституцията задължение да подпомага определена група граждани или дейност, държавата следва да охранява балансирано интересите на цялото общество. От тази гледна точка формата и обемът на подпомагането на културата, включително на филмопроизводството, са въпроси на законодателна целесъобразност.

С чл. 6, ал. 3 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г. са утвърдени разходите на Министерския съвет, министерствата и ведомствата, а с ал. 5 е възложено на Министерския съвет да утвърди бюджетите на държавните органи, министерствата и ведомствата по ал. 3 по програми в рамките на утвърдените им разходи съгласно приложение № 2. Утвърдените от Народното събрание разходи на Министерството на културата за 2011 г. са в размер 104 569 103 лв., разпределени по политики съгласно приложение № 2. С Постановление № 334 на Министерския съвет от 2010 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2011 г. са утвърдени бюджетите на държавните органи, министерствата и ведомствата, включително на Министерството на културата, разпределени по програми съгласно приложение № 2. За

изпълнението на програма 4 - Филмово изкуство за 2011 г. са предвидени 10 681 654 лв. Средствата за изпълнение на същата програма за 2010 г., определени с Постановление № 324 на Министерския съвет от 2009 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2010 г., са първоначално в размер 10 727 051, а след актуализацията на държавния бюджет (ДВ, бр. 56 от 2010 г.) - намалени на 9 667 124 лв. И за двете бюджетни години, а това е факт и за други години, държавният бюджет не осигурява пълния размер на субсидията по чл. 17 от Закона за филмовата индустрия преди изменението му, което създава недоволство сред филмопроизводителите. В същото време между Закона за филмовата индустрия и годишните закони за бюджета е налице продължително противоречие, което е нормално да бъде отстранено. Чрез оспорената от вносителите разпоредба се отстранява занапред именно това несъответствие между Закона за филмовата индустрия и годишните закони за държавния бюджет.

Доколкото бюджетният закон се основава на прогнози за приходите и очакваното им изпълнение, справедливо е и предвидените в него разходи, включително за изпълнение на държавното задължение по Закона за филмовата индустрия, да зависят от реалното изпълнение на тези приходи. Решение в подобен смисъл не противоречи на нито една конституционна разпоредба, защото държавата е длъжна да охранява интересите на цялото общество балансирано.

С оглед на посоченото считаме, че искането на народните представители за обявяване на противоконституционността на § 83 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г. е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

