

✓ К.с.к.д. № 1/2005
да се разгледа за всеки
съдий
13.04.2005

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
Г.к. № 1 К.с.к.д. № 1/05
Дата 13.04.05

82

СТАНОВИЩЕ

на групата народни представители, сезирали Конституционния съд по к.д. № 1/2005 г.

ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Въз основа на Разпореждане на председателя на Народното събрание № 550-01-36/9.02.2005 г., на 24.02. т.г. Комисията по бюджет и финанси (КБФ) на Народното събрание (НС) обсъди проект и прие Становище по Искане с дата 8.01.2005 г. от група народни представители за установяване на противоконституционност на ЗДБРБ 2005 г. /Д.в. бр. 115 от 30.12.2004 г./.

Определението на КС от 8.02.2005 г. с мнението на КС за допустимостта на Искането по к.д. №1/2005 г. не бе предмет на разглеждане.

При гласуването Становището на КБФ на НС бе прието с болшинство при двама против и един въздържал се.

По-долу следват основните ми аргументи за гласуването ми против приетото Становище и в полза на установяване на противоконституционност на ЗДБРБ 2005 г.

По посочените две точки от Становището – 1-ва и 2-ра - съответстващи на точките от Искането, застъпвам следните противоположни становища:

По т. 1 – липсата на Доклад на Министерския съвет до Народното събрание по проекта на ЗДБРБ 2005.

А. Искането сочи като първо основание за противоконституционност обстоятелството, че чл. 87, ал.2 от Конституцията /чл. 87(2)К/ заедно с чл. 4(1)К и чл. 22(1) от Закона за устройство на държавния бюджет (ЗУДБ), както и във връзка с чл. 106К ясно изискват Министерският съвет (МС) да изготви и внесе в НС свой доклад (а не на Министерството на финансите - МФ) по проекта за ЗДБ, който да бъде представен от министъра на финансите в началото на разискванията по законопроекта на първо гласуване. В случая със ЗДБРБ 2005 г. такъв доклад не е внесен и разгледан от НС.

Освен това придружителното писмо на МС до НС, с което проектозакона се внася за обсъждане и приемане, е подписано не от председателя, а от заместник-председател на МС.

Б. След анализ на мотивировката на Искането по т. 1 Становището по тази точка завършва с констатацията, че “(КБФ) не споделя (и) виждането на вносителите ...”(стр 3, посл. абзац), почиваща на следните основни съждения:

- в К не е предвидено внасянето на доклад на МС;
- 87(2)К заедно със 106К и с разпоредбите на ЗУДБ изискват доклад на МФ до МС, което е изпълнено;
- “изслушването” съгласно 22(1)ЗУДБ на доклад от МС в НС е задължение на НС, а не на МС;
- напълно допустимо е по силата на 108К и в съответствие с Решение № 2 на КС по к.д. № 33/1998 г. писмото до НС да бъде подписано от зам.-председател на МС.

В. Смятам, че Становището заобикаля факта на пряко неизпълнение на основно конституционно задължение на МС да представи на НС свой доклад в качеството му на вносител на проекта за закон за държавния бюджет като висшия орган на изпълнителната власт с недвусмислени отговорности за вътрешната и външната политика на страната съгласно 105К.

Освен това общо конституционно съображение, противоконституционността на липсата на доклад на МС до НС по проекта за ЗДБ произтича и от допуснатото нарушение на буквата на процедурните норми, регламентиращи дейността на НС в дадения случай:

- 73К постановява: “Организацията и дейността на Народното събрание се осъществяват въз основа на Конституцията и на правилник, приет от него”;
- 87(2)К възлага единствено МС да изготвя и внася законопроект за държавния бюджет.
Процедурите по “изготвяне” се регламентират общо от ЗУДБ, а по години - от специални решения на МС за бюджетната процедура за изготвянето на проекта за държавен бюджет за следващата бюджетна година (за 2005 г. – РМС № 70/2.02.2004 г.).
Процедурите по “внасяне” са постановени в чл. 63(1 и 2) на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание /ПОДНС/, съгласно който: “Законопроектите заедно с мотивите към тях се внасят до председателя на Народното събрание... (1). В мотивите вносителят дава становище по очакваните последици от прилагането на проектозакона.” (2);
- по-нататък чл. 67(3)ПОДНС постановява: “На първо гласуване законопроектът се разглежда след като Народното събрание изслуша докладите на водещата комисия, становището на вносителя в рамките на 10 минути и доклади на други комисии ...”.

Посочените процедурни изисквания ясно свидетелстват, че

мотивите на Искането са основателни, както и че противните съждения в Становището не следва да бъдат уважени тъй като:

- очевидно е, че в случая със законопроекта за държавния бюджет ролята на мотиви към законопроекта, съдържащи и становището на вносителя (т.е. в случая – на МС) за последиците от приемането му следва да се изпълнява от доклад на Министерския съвет. Това нормативно изискване изрично е закрепено с чл. 22(1)ЗУДБ, съгласно който: “Народното събрание изслушва доклад на Министерския съвет, представен от министъра на финансите ... след което обсъжда проекта на годишния закон за държавния бюджет.”;
- несъстоятелно е твърдението, че разпоредбата на чл. 22(1) не се отнася до МС, а до НС като задължение на парламента “... да изслуша доклад по законопроекта на държавния бюджет.” (стр. 3 на Становището, първи абзац). Освен неточното цитиране на текста на закона (изпуска се, че доклада е на МС), Становището напълно пренебрегва очевидния факт, че няма друг орган освен МС, който да изготви и внесе в НС доклад по проектобюджета. Както и че при липсата на такъв доклад НС няма как да изпълни изискването на цитирания член такъв доклад да бъде разгледан;
- потвърждение на липсата на доклад на МС по проекта за ЗДБРД 2005 е и изложението на министъра на финансите пред Народното събрание на 24.10.2004 г., в началото на което той заявява: “... представям на вашето внимание държавния бюджет на Република България за 2005 г.” Нито от това начало, нито от следващото съдържание на неговото изложение личи, че министърът говори от името и по поръчение на Министерския съвет, така както законът го изисква;
- още едно потвърждение за липсата на доклад/становище на МС по проектозакона, който да играе ролята на мотиви към него е и Решение на МС 850/27.10.2004 г. за одобряване на законопроекта, в което отсъства точка, с която да се приема доклад на МС към него (единствено се приема становище на МС по проекта на бюджет на съдебната власт за 2005 г. – т.2 от решението).

В хода на обсъжданията на заседанието на КБФ на НС на 24-ти февруари т.г. бе изразено и виждане, че посочената аргументация се отнася до процедурен въпрос, който не може да служи като основание за противоконституционност на закона.

Това разбиране също следва да се смята за несъстоятелно. Съгласно становището на проф. Живко Сталев първата категория противоречия между закон и Конституция включва “... нарушения на предвидената от Конституцията процедура за приемане и обнародване на закона ...”. (Сталев, Ж., Н. Неновски; “Конституционният съд и правното действие на неговите решения”; СИБИ, 1996; стр. 11). Очевидно е, че по буквата и смисъла на текстовете на Конституцията и на допълващите я нормативни актове в случая грубо е било нарушено съществено процедурно изискване.

Към законопроекта, внесен от МС в НС на 28.10.2004 е приложен доклад на МФ по проекта за държавен бюджет за 2005 г., подписан от министъра на финансите. Този доклад отразява работата на МФ по изготвяне на законопроекта.

Той обаче не може да изпълни функцията на колективното становище на Министерския съвет за параметрите и последиците от приемането на законопроекта за бюджета така, както го изисква ПОДНС като конституционно задължителната основа за законодателната дейност на НС.

Проф. Сталев е очаквал, че процедурните противоречия ще са редки и лесно отстраними чрез повторение на процедурата по надлежния начин. В случая с приемането на ЗДБРБ 2005 по принцип това можеше да стане, тъй като още преди разглеждането на проектзакона в пленарна зала въпросът за липсата на доклад на МС към него бе поставен и на заседание на КБФ, и публично. Независимо от това, навярно поради наложил се стил на поведение и на подценяване на същественото конституционно значение на въпроса правителството не намери за необходимо да отстрани посоченото процедурно нарушение на Конституцията.

В случаите на такива нарушения мнението на проф. Сталев е категорично: “Ако е налице такова нарушение, законът ще следва да се обяви за противоконституционен в неговата цялост.” (пак там, стр. 12).

По т.2 – незаконосъобразното включване на 130 млн.лв. в чл.1, ал.2 Разходи на ЗДБРБ 2005 г. и необосновано завишаване на бюджетните приходи със 100.0 млн. лв.

А. Искането по тази точка оспорва направените промени в законопроекта за държавния бюджет при второто му гласуване от НС с две мотивировки:

- включването на допълнителен разход от 130 млн. лв. за целите на образованието е станало само на едно гласуване в нарушение на чл. 88(1)К и във връзка с чл. 4(1) и чл.73К;

- промяната е приета неправомерно под формата на редакционна поправка при второто гласуване на законопроекта.

Б. Становището оспорва посочените две мотивировки:

- първата – с аргумента, че между първо и второ гласуване народните представители имат право да предлагат по законоустановения ред поправки в приетия на първо гласуване проект, както е станало и в конкретния случай чрез две предложения със сходно съдържание, направени от народни представители в установения съгласно ПОДНС срок, които са били разгледани от КБФ и включени в доклада на комисията за второ гласуване на законопроекта за бюджета с мнение да бъдат приети;

- втората – с аргумента, че като част от приетата промяна е извършена и “...необходимата корекция на предложената (от народните представители) “сума” на 130 000.0. Тази поправка, макар и не чисто “редакционна поправка”, в конкретния случай е допустима, тъй като в голямата си част този законопроект е една сметка от очаквани приходи и предвиждани разходи, както изрично предвижда чл.2,ал.1 от ЗУДБ и допуснати корекции следва да се отразят.” (Становище..., стр.4/5).

По отношение на компенсиращите допълнителния разход завишения на данъчните приходи и промени в сумите по Резерва за непредвидени и неотложни

нужди в Становището се сочи, че те също са били направени въз основа на предложения, надлежно внесени от народни представители между двете гласувания

В заключение по тази точка в Становището се заявява, че Народното събрание е било в правото си да направи разглежданите изменения и допълнения.

В. Намирам, че аргументите в Становището по първата група мотиви на Искането имат основание. По втората мотивировка, засягаща т.нар. редакционна поправка в хода на второто гласуване обаче аргументите са неиздържани и не следва да бъдат приемани:

- в цитирания по-горе текст на Становището (от стр. 4/5) неоснователно се смесват двата спорни въпроса – първият, правомерността на разглежданите предложения (които действително са били внесени съгласно изискванията на ПОДНС) и вторият, внесените в хода на обсъждането при второто гласуване нови съществени промени под формата на “редакционни поправки”;

- по силата на чл. 71(2)ПОДНС на второ гласуване се разглеждат само редовно постъпили предложения на народни представители и предложения на водещата комисия (в случая – КБФ), включени в доклада на комисията. В случая предмет на оспорване е съществената разлика между суми и текстове, съдържащи се в Проекта за Второ четене на Закон за ДБРБ за 2005 г. (внесен от КБФ в Деловодството на НС на 13.12.2004 г. и заведен под № 453-02-79) и съответните суми и текстове, гласувани в пленарна зала през следващите два дни - 14. и 15.12. и съдържащи се в публикувания в Държавен вестник на 30.12. с.г. текст на закона. Оспорваните записи се отнасят до съдържанието на чл.1(2)ЗДБРБ 2005 Разходи:

по т.1. текущи разходи – 6 154 433.7 по Проекта

6 053 433.7 при II гл. и в Закона;

по т.2. капиталови разходи – 847 614.1 по Проекта

818 614.1 при II гл. и по Закона

по т.4. резерв – 144 000.0 по Проекта

274 000.0 при II гл. и по Закона, като в подпозицията “за

структурни реформи” е записан нов, несъществуващ в проекта ред “в т.ч. за развитие на образованието и науката” и сумата “130000”.

Очевидно е, че сума от 130.0 млн лева е била преразпределена по перата на проектобюджета чрез съкращаване на сумите по текущите и капиталовите разходи и включването ѝ в т.4 Резерв за непредвидени и неотложни разходи в частта от тях за структурни реформи без подобни съществени промени да са били включени в Проекта на КБФ за второ четене;

Неоснователно е отразеното в Становището мнение, че тези промени са всъщност по характера си редакционни поправки и като такива са допустими по силата на чл.71(2)ПОДНС:

- направените промени са не просто пренареждане на числа, като сумата от тях остава непроменена. Необходимо е да се отчете, че включването и разходването на бюджетни средства по трите вида разходи – текущи, капиталови и от резерва за структурни реформи се подчинява на съществено различаващи се процедури, механизми и правила. Поради

тези съображения е неоснователно и позоваването в Становището на чл.2/1/ЗУДБ;

- в случая едва при второто гласуване бе предложен и приет уточнен текст на параграф от Преходните и допълнителните разпоредби на ЗДБ (§ 69), в който се определят целевите програми, по които да се разходват средствата – в пряко нарушение на утвърдените въз основа на разпоредбите на Конституцията, ЗУДБ и РМС № 70/2.02.2004 г. (посочени по-горе в т.1) норми и правила относно сроковете и механизмите за разработване и приемане на разходите по бюджетни елементи, функции и отговорности.

Последвалите действия на правителството разкриват развитие и задълбочаване на извършеното нарушение. На 9.02. 2005 г. МС внесе в НС проект на Решение на НС за приемане на Национална програма за по-пълно обхващане на учениците в задължителна училищна възраст. В проекта се сочи, че “законосъобразността” на програмата се основава на § 69 от ЗДБРБ 2005 г. (стр. 3 на проекта). На посочената основа проектопрограмата включва разходи по три “модула”:

- за осигуряване на учебници и учебни помагала за учениците в I-IV клас;
- за осигуряване на превоз за учениците до средишните училища и
- за закуска и мляко (чай) на всеки ученик в I-IV клас.

В тази връзка обаче възниква следният въпрос. Действително § 69 предвижда разглежданите средства да се разходват за финансиране на дейностите, определени в стратегически документи по приоритети, включващи и по-пълнен обхват на децата в училище. Такъв документ по замисъл следва да бъде и предлаганата проектопрограма. Същевременно предвидените в ЗДБРБ 2005 г. средства за

разходване по посочения параграф са включени в сумите по резерва за структурни реформи и от тях не може и не следва да се покриват разходи с текущ характер – а както личи от проекта два от трите модула (за учебници и за закуски) са с подчертано текущ характер.

Заключението от посочените по-горе констатации и съображения е еднозначно:

- при гласуването на чл.2(1) Разходи по ЗДБРБ 2005 г. е допуснато процедурно нарушение на Конституцията – нарушен е чл.71(2)ПОДНС като под формата на редакционни поправки в в законопроекта са направени поправки по същество. По посочените в т.1 причини това нарушение прави не само посочения член, но и целия закон противоконституционен;
- допуснатото нарушение е създавало предпоставка за понататъшното незаконосъобразно програмиране на бюджетни разходи за текущи нужди в сферата на образованието, чието финансиране е недопустимо по характера на средствата, предвидени за съответните програми по § 69 от приетия ЗДБРБ 2005.

Ето защо и по разглежданата точка 2-ра Искането е основателно и следва да бъде уважено.

По останалите три точки от Искането и съответните възражения в Становището могат да бъдат обосновани сходни принципни позиции, доказващи правомерността на искането за обявяване на ЗДБРБ 2005 за противоконституционен. Достатъчно основание за противоконституционността му обаче са нарушенията, отразени в т.т. 1 и 2 от Искането.

ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Молим да уважите нашето искане!

Любен Корнезов

Георги Пирински

11.IV.2005 год.