

к.г. 1/2010
Определен
за докладчик
судия Шиндягов
Насрочващ заседание на
документ № 48
на 26.1.2010 г.
делото

Конституционен съд
КС-1
Дата 14.01.2010

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

И С К А Н Е

от група народни представители

за обявяване на противоконституционен на чл. 2, ал. 5; чл. 17;

§ 26 и § 27, ал. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България

за 2010 г. (обн., ДВ, бр. 99 от 15 декември 2009 г.)

По чл. 149, ал. 1, т. 2

от Конституцията

Уважаеми конституционни съдии,

На 2.12.2009 г. беше приет от Народното събрание Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 г. (ЗДБ, обн. ДВ, бр. 99 от 15 декември 2009 г.). Текстовете от този закон са противоконституционни.

В чл. 17 ЗДБ е казано: "При икономически и финансови показатели и индикатори, водеща до оценки и прогнози за по-неблагоприятно развитие на икономиката от очакваното, Министерският съвет може да намали нелихвените разходи и предостави трансфери по чл. 1, ал. 2 под утвърденият им размер." Подобно е положението в чл. 2, ал. 5 ЗДБ, в който се казва, че "неизпълнението на приходите от дейността на органите на съдебната власт е за сметка на наличностите по сметки от предходни години. При недостиг на средства от наличностите неизпълнението се компенсира с допълнителна субсидия от централния бюджет, която се предоставя и в случаите, когато тя може да доведе до влошаване на бюджетното салдо по чл. 1, ал. 3.". А бюджетното салдо по републиканския бюджет за 2010 г. е в

2

размер на - 1,516,609,2 хил. лв. (чл. 1, ал.3 ЗДБ). Това означава, че Министерският съвет може да променя основни характеристики на държавния бюджет, включително и салдото, като увеличава неограничено бюджетния дефицит за 2010 г. И това се извършва не от Народното събрание със закон, а от изпълнителната власт.

В тази насока са и нормите на § 26 и § 27, ал. 2 ЗДБ. § 26 гласи: "При неизпълнение на приходите по бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2010 г. плащанията на Националната здравноосигурителна каса се извършват за сметка на изменение на средствата по сметки," а § 27, ал. 2 гласи: "Министерският съвет може да одобри допълнителен трансфер за бюджета на държавното обществено осигуряване по реда на ал. 1, включително и случаите, когато този **трансфер може да доведе до влошаване на бюджетното салдо по чл. 1, ал. 3.**", т.е. дефицитът по бюджета може да се увеличава неограничено от изпълнителната власт в лицето на МС, а не чрез закон от НС.

Тези текстове противоречат на конституционния принцип на правовата държава и представлява недопустимо прехвърляне на правомощия от НС към МС. Съгласно чл. 4, ал. 1 от Конституцията България е "правова държава". Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да и противоречат (чл. 5, ал. 1 КРБ). Посочените текстове от Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 г. не могат да бъдат в противоречие с Конституцията.

Изрично в чл. 84, т. 2 от КРБ е казано, че Народното събрание **"приема държавния бюджет"**. ЗДБ е специфичен, особен закон, но закон, който е **"задължителен за всички държавни органи"**, включително и за Министерския съвет (чл. 86, ал.2 КРБ). Министерският съвет само **"ръководи"** изпълнението на държавния бюджет (чл. 106 КРБ). Той не **"приема"** или **"изменя"** държавния бюджет, особено в областта на бюджетното салдо. Промяната в бюджетното салдо, така както е дадено в

цитираните текстове, практически може да доведе до "нов бюджет", с нови параметри. Това е единствено допустимо с нов Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет приет от Народното събрание, а не от Министерския съвет. Министерският съвет не е законодателен орган, за да изменя приетия от Народното събрание държавен бюджет. Конституцията е провъзгласила принципа за разделение на властите (чл. 8 КРБ). С посочените текстове *de facto* Министерският съвет се превръща в законодателен орган, което е изключително опасно за една демократична държава. Парламентът се превръща в придатък на изпълнителната власт. България е "република с парламентарно управление" (чл. 1, ал. 1 от КРБ). Конституционно е недопустимо Министерският съвет да стои над Народното събрание и да променя приетите от него закони.

Народното събрание не може да прехвърля свои правомощия на други органи, включително и на Министерския съвет. Недопустимо е делегиране на законодателната власт, което е азбучна истина в конституционното право. Изрично в чл. 2, ал. 2 от Закона за нормативните актове е казано, че "компетентността да се издават нормативни актове не може да се прехвърля." А точно това се получава с чл. 2, ал. 5, чл. 17, § 26 и § 27, ал. 2 ЗДБ, като Народното събрание прехвърля своята компетентност на Министерския съвет за евентуални изменения на приетия от него ЗДБ, включително и за бюджетното салдо. В Р № 2/2003 г. (обн. ДВ, бр. 38 от 2009 г.) се казва, че Конституцията "не познава делегирането на законодателни правомощия от НС на МС и следователно не може да допусне такива и по отношение на специфичния предмет на ЗДБ".

Конституционният съд в редица свои решения е имал възможност да се произнесе по тези въпроси. Така например с Р № 6/ 23.03.2001 г. по к.д. № 17/2009 г. в мотивите му четем: "изразходването от Министерския съвет на повече средства от гласуваните в ЗДБ е възможно без разрешение на Народното събрание, при условията на чл. 35, ал. 2 от ЗУДБ, само когато се

касае за **преизпълнение** на средства, набрани от собствени приходи и от разкриване на нови приходаизточници, **без да се влошава балансът на държавния бюджет.**". И по-надолу - "необходимо е само събраните средства да са извън предвидените бюджетни приходи и бюджетни разходи за съответната година, **и то без да се влошава балансът на бюджета**".

В мотивите на Р № 2/12.05.2009 г. по к.д. № 1/2009 г. (обн., ДВ, бр. 38/2009 г.) е казано: "Ако в процеса на изпълнение на бюджета финансовите показатели се влошат като размери и съотношение до степен, съществено изменящи бюджетните показатели и с това променяща философията на конкретния годишен бюджет единствено конституционно съобразно действие трябва да бъде изменение на съответния Закон за държавния бюджет от НС, отново по инициатива на МС. Само така изпълнението на бюджета и в частта по непосредственото ръководство на това изпълнение, осъществявано от МС, ще продължава да бъде законосъобразно". И още: "като бюджетен показател - крайно резултантна величина между приходна и разходна част на държавния бюджет, салдото (дефицит -, излишък +) отразява в най-голяма степен философията на държавния бюджет за съответната година. **В този смисъл неговото изменение при определени условия представлява съществена корекция на ЗДБ, която може и трябва да се осъществи по инициатива на Министерския съвет от Народното събрание със Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет**". В тази насока са и особените мнения на съдиите Р. Янков, В. Гоцев, Вл. Славов, Б. Пунев по това конституционно решение.

Тъкмо обратно на казаното от Конституционния съд е чл. 2, ал. 5 и § 27, ал. 2 (така също и чл. 17 и § 26) ЗДБ, че МС може да одобри допълнителни трансфери, което да доведе включително и "до влошаване на бюджетното салдо по чл. 1, ал. 3".

По този начин възниква правната и фактическа възможност МС да не изпълнява гласувания от НС бюджет по отделните разходи и направления и

да не се съобразява с най-важната цел на фискалната политика - бюджетния дефицит. Горните текстове прехвърлят права на МС да намалява по своя усмотрение бюджетните кредити и трансфери и да формулира друга фискална цел, като по този начин променя съществено основните параметри на държавния бюджет. Така се обезсмисля цялостната процедура по приемането на държавния бюджет от НС.

Обявяването за противоконституционни на посочените текстове няма да доведе до "сриване" или "блокиране" на Бюджет 2010. Той ще продължава да се изпълнява така, както е приет от НС. Евентуалното изменение и допълнение може да се извърши единствено от парламента след един публичен дебат, като се чуят аргументите на парламентарните групи и народните представители, а не "тихомълком" от МС. Това са правилата на демокрацията.

Уважаеми конституционни съдии,

Моля да обявите за противоконституционни чл. 2, ал. 5; чл. 17, § 26 и § 27, ал. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 г. (обн., ДВ, бр. 99 от 2009 г.), като противоречащи на чл. 1, чл. 4, ал. 2, чл. 5, ал. 1, чл. 8, чл. 62, ал. 1, чл. 84, т. 2, от Конституцията на Република България.

Народни представители:

1. Любен Корнезов -
2. Сергей Сотников
3. Михаил Миков
4. Христо Бисеров -
5. Ангел Райнов
6. Ана Мария
7. Любен Местан

8. Емме Маснафова

9. Анто Кутев

10. Янаки Стоилов

11. Петър Аджидаров

12. Анна Ячева -

13. Петър Лутофчиев

14. Валентина Богданова -

15. Драгомир Стойчев

16. Стефан Демисор

17. Димитър Гороб

18. Мелена Жугелива

19. Котелин Ачов

20. Сетин Казак

21. Петър Курчумчиев

22. 2-р Веселин Кевел

23. Захари Георгиев -

24. Милена Христова

25. Руми Огулов

26. Ресану Каравел

27. Атанас Мерджанов

28. Сиде "Бит"

29. Ренко Атанасов Томов

30. Анджо Лозорев Ренчев

31. Рамазан Аминов
32. Емел Етем
33. Гюлер Бербер
34. Юна Тасин
35. Янко Янко
36. Аюлосман Имам
37. Георги Кенел
38. Муса Танел
39. Хасан Хаджибаев
40. Ердоан Аминов
41. Камен Косаринов
42. Благин Лукич
43. Ахмедов Насимов
44. Иордан Цонев
45. Дурсан Мустафа
46. Некра Михайлова
47. Умтар Офицер
48. Георги Темьрейцев
49. Зирин Николай Лоджов
50. Димчо Дмитриев Михалевски

51. Румян Н.з. Такопов
52. Георги Г. Пиритер
53. Георги Ж. Бобини
54. Трайко С. Великов
55. Кен Димитр Караузов
56. Трамен Васильев Орешков
57. Вилитар Стоилов Кевов
58. Румян Георгиев Кевов
59. Иван Николов Николов