



№ 11-00-18
28.02.2005 г.

*16 м. в. д. ф. 1 / 2005 г.
Да се разглеждат за
всички съдилища
02.02.2005*

КОНСИТИТУЦИОНЕН СЪД
№ 1 / К. С. 1705
Дата 01.03.2005

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТ А Н О В И Щ Е
от Конфедерацията на независимите синдикати в България
по конституционно дело №1/2005г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По повод искането на 48 народни представители от XXXIX Народно събрание за установяване противоконституционност на Закона за държавния бюджет:

I. По точка 1 от искането:

Безспорно при внасянето на законопроекта на Закона за държавния бюджет /ЗДБ/ е нарушен чл. 24, ал. 1 във вр. с чл. 19, ал. 1, т. 12 от Устройствения правилник на Министерски съвет и неговата администрация, съгласно който заместник-министър председател подписва актовете на Министерски съвет в случаите на отсъствие на министър-председателя. На практика изпълнителната власт negliжира и не спазва предвидения в нормативните актове ред за нейната работа. Спорно е обаче дали тези нарушения обосновават неконституционност на ЗДБ. Министерски съвет е внесъл законопроекта за ЗДБ за разглеждане в Народното събрание, след като го е одобрил в качеството си на колективен орган, така, както изисква конституционната норма на чл. 87, ал. 2. По отношение на извежданата неконституционност на основание чл. 4, ал. 1 от Конституцията, следва да се обърне внимание на това какво представлява принципът за правовата държава. В основата на този принцип стои конституционализмът и спазването на законността, т.е. върховенството на правото. От тук и като основна характеристика на правовата държава се

извежда строгото спазване и прилагане на законите от държавните органи. Държавата се самоограничава със законите при осъществяването на публичната власт, като дори и Народното събрание, което приема законите, е ограничено от тях в своята дейност. Нарушавайки нормата на Устройствения правилник на Министерски съвет и неговата администрация (като закон в широк смисъл на думата-нормативен акт) обаче имаме едно процедурно несъответствие. То би следвало да накърни някои от елементите на правовата държава (разделението на властите, върховенството на Конституцията и съответствието на законите с нея, като последните освен че материално и формално трябва да съответстват на нея, трябва и да са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност, като се съблюдают основните права на човека, независимостта на съдебната власт, правото на защита при нарушени права и законни интереси), при това по такъв начин, че да бъде накърнен и заложения в Конституцията принцип за правовата държава. За нас е трудно да приемем, че е налице такова нарушение, още повече, както бе посочено, налице е формираната воля на компетентния орган-Министерски съвет и не е издържана тезата за изземване на функции или подмяна на оправомощения орган. Във връзка с посоченото нарушение на Закона за устройство на държавния бюджет /ЗУДБ/, трябва да се обърне внимание, че той в чл. 22 предвижда, че Народното събрание изслушва доклад на Министерски съвет, представен от министъра на финансите. В случая това е докладът на министъра на финансите по чл. 19 ЗУДБ. Всъщност и в двете хипотези законът третира доклад, имащ действително характер на мотиви. Това са всъщност мотивите, които трябва да съпътстват всеки един законопроект, съгласно чл. 63, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание и чл. 14 от Указът за прилагане на Закона за нормативните актове, като тук с оглед спецификата на законопроекта, изготвянето на мотивите не е предоставено на вносителя (МС), а това правомощие е предоставяно изрично, по силата на закона на министъра на финансите. При това ако Министерски съвет не одобрява доклада внесен по чл. 19, той може да изиска от министъра на финансите да изготви нов доклад, който да бъде изслушан от Народното събрание. Няма пречка Министерски съвет да изложи същият доклад, той е изготвен от министъра на финансите, така както изисква чл. 22, ал. 1 ЗУДБ и отговаря на духа на същия текст това да бъдат по същество мотивите за така внесенния проектозакон за Закон за държавния бюджет.

II. По точка 2 от искането:

И по тази точка констатираме, че безспорно е допуснато нарушение на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Едва ли обаче може да се приеме, че е налице нарушение на нормата на чл. 88, ал. 1 от Конституцията, предвиждащ, че законите се обсъждат и приемат с две

гласувания, освен когато е налице изключение от това правило. Първото гласуване е стадий, на който законопроектът се обсъжда и гласува в цялост, т.е. по неговите принципи, без изобщо да могат да се правят изменения в него, а второто гласуване е посветено на обсъждане и гласуване в детайли (текст по текст, раздел по раздел, глава по глава), като това второ гласуване е продължение на работата по законопроекта, продължение в детайли на вече изработеното. Именно от характера на това второ гласуване произтича възможността в законопроекта да бъдат променяни съществуващи текстове, да отпаднат такива или да бъдат добавяни нови. По този начин при всяка една промяна в текста на законопроекта сме изправени пред хипотезата на приемането на този текст на едно четене.

III. По точка 3 от искането:

Съгласно чл. 117, ал. 3 от Конституцията съдебната власт има самостоятелен бюджет. Тази самостоятелност, както се отбелязва и в искането, се изразява и в това че органите на изпълнителната власт не упражняват компетентност в процеса на съставянето, изпълнението и отчитането на бюджета. Съответно бюджета на съдебната власт се гласува от Народното събрание и единствено то може да прави промени в него. В случая измененията в предложения от Висшия съдебен съвет бюджет са направени от компетентния орган-Народното събрание. Дали при извършването на тези изменения са допуснати нарушения на процедурните правила, установени в Конституцията и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, обосноваващи противоконституционност следва да се прецени след запознаване с протоколите от заседанията на съответните комисии и в пленарна зала.

IV. По точка 4 от искането:

Твърди се несъответствие на §16, ал. 1 от ПЗР на ЗДБ с чл. 85, ал. 1, т. 4 КРБ. Последният текст изисква Народното събрание да ратифицира със закон международните договори, които съдържат финансови задължения за държавата. Трудно може да се приеме, че в случая е налице международен договор. Съгласно правната доктрина международният договор може да бъде определен като споразумение между субекти на международното право, независимо от неговото конкретно наименование и независимо от това, дали споразумението се съдържа в един или в няколко свързани помежду си документа. Субектите на международното право са следните: държави, международните организации, нации и народи, борещи се за национално освобождение, държавоподобни образувания или особени случаи на правосубектност. Физическите лица, макар и субекти на международното право, следва да се изключат от кръга на субектите, имащи възможността на участват, като страни по международни договори. Тяхната правосубектност е най-ограничена в сравнение с тази на всички останали субекти на МП.

Индивидът притежава вторична и производна правосубектност. Т.е. той се ползва само с такива права и носи само такива задължения, които са му изрично предоставени по силата на международен договор. В случая, според нас, се касае за споразумение, по което едната от страните е частно правен субект и не може да се приеме наличие на международен договор, който следва да бъде ратифициран от Народното събрание.

По отношение на нарушението на чл. 84, т. 9 КРБ, изискващ даване на съгласие от Народното събрание за сключване на договори за държавни заеми, следва да се вземе предвид, че ЗДБ се приема от Народното събрание. При това положение е необходимо да се прецени дали по този начин не е налице дадено такова съгласие, инкорпорирано в приетия от Народното събрание акт-ЗДБ.

Изложеното не изключва Народното събрание, в частност управляващото мнозинство, изпълнявайки възложените му от Конституцията правомощия, да накарва, да не защити в достатъчна степен, държавните интереси, с оглед условията при които заемът се сключва.

В искането се посочва, че §16, ал. 1 от ПЗР на ЗДБ противоречи на чл. 19, ал. 2 КРБ, като нарушава принципа за еднакви правни условия за стопанска дейност. Но разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от Конституцията няма абсолютен характер и е допустимо по съображения за целесъобразност да се отстъпи от нея (становище неведнъж застъпвано от Конституционния съд, така и Решение N:9 от 16 юни 1999 г. по конституционно дело N: 8 от 1999 г.). В случая става дума лечебно заведение. Безспорно лечебните заведения са стопански субекти, които се регистрират по реда на Търговския закон или Закона за кооперациите. Университетските болници обаче са изведени като самостоятелен вид лечебно заведение в Закона за лечебните заведения (чл. 9, ал. 3), като е предвидено, че те се определят от Министерски съвет. По този начин е подчертана особената и засилена роля на държавата в тази посока. Става дума за държавна политика в областта на здравеопазването и образованието. Трябва да се обърне внимание и на обстоятелството, че ще бъде изградена "нова университетска педиатрична болница". Не може да се приеме че с това се нарушава принципът на равнопоставеност, защото всеки друг правен субект, отговарящ на изискванията на специалния закон (ЗЛЗ) и спазващ предвидените в същия норми, може да създаде болнично заведение. Всяко търговско дружество има свое имущество, да се разпореждат с него, да правят разходи, могат компетентните органи, съгласно Търговския закон и Устава на дружеството. Разходите на държавата обаче (както и приходите) за всяка календарна година се определят с държавния бюджет (чл. 2, ал. 1 и ал. 6 ЗУДБ).

V. По точка 5 от искането:

Неконституционносъобразността на текста от ЗДБ, касаещ намаляването на средствата по Национална програма от социални помощи към заетост е

обвързана с текстовете на чл. 16 и чл. 48 от Конституцията. Нормата на чл. 16 предвижда, че трудът се гарантира и защитава от закона. Това е конституционно задължение на държавата да регулира чрез закон процеса на полагане на наеман труд, като се създадат и механизми за контролиране на спазването на закона. Нормата на чл. 48 предвижда, че гражданите имат право на труд и че държавата се грижи за създаването на условия за осъществяване на това право. Прогласеното от Конституцията право на труд, трябва да се подчертае, че няма характер на установено и конкретно определено притезание на отделния гражданин спрямо държавата, което може да бъде предявявано и удовлетворено. Така установеното право на труд обвързва държавата, но не в посоката на осигуряване на конкретно работно място на всеки един гражданин, а в посока да създава условия за изграждане на икономическа среда, позволяваща трудова реализация на гражданите съобразно тяхната квалификация и предпочитание, като също така да стимулира повишаването на заетостта и развитието на собствена предприемаческа дейност. Държавата следва и да създава такъв правен режим, който да мотивира правните субекти да се въздържат от действия, насочени към накърняване на възможностите за трудова изява на носителя на правото на труд, в тази посока текстът е обвързан и с разгледания вече текст на чл. 16. В така изяснената светлина на текстовете на Конституцията е трудно да се приеме, че ЗДБ му противоречи.

В заключение считаме, че в отделните точки на искането на 48 народни представители от XXXIX Народно събрание са посочени редица нарушения на Закона за устройство на държавния бюджет и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Доколко чрез тези нарушения е нарушена и Конституцията е въпрос, по който ние не можем да се произнесем категорично. Поради изложените доводи, с настоящото становище по-скоро целим да подпомогнем Конституционния съд при окончателното решаване на искането.

С УВАЖЕНИЕ

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КНСБ
Д-Р ЖЕЛЯЗКО ХРИСТОВ**

