

С Т А Н О В И Щ Е

на **Върховния касационен съд**
на **Република България**

по конституционно дело № 1/2010 г. на Конституционния съд на Република България, допуснато за разглеждане с определение от 26.01.2010 година

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Представяме на вашето внимание становището на Върховния касационен съд по искането на 59 народни представители от 41-ото Народно събрание за установяване противоконституционност на чл.2, ал.5, чл.17, § 26 и § 27, ал.2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 година /обн. ДВ, бр.99 от 2009 г./

I. По искането за установяване противоконституционност на чл.2, ал.5 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 година /ЗДБ/:

Становището на искателя е за наличие на противоречие на правната разпоредба със съдържанието на конкретни конституционни текстове: чл.1, чл.4, ал.1, чл.5, ал.1, чл.8, чл.62, ал.1 и чл.84, т.2 от Конституцията на Република България. Според искането, предвидената в оспорената разпоредба възможност при неизпълнение на приходите от дейността на органите на съдебната власт и недостиг на средства от наличности по сметки от предходни години, неизпълнението да се компенсира с допълнителна субсидия от държавния бюджет, дори и когато това може да доведе до влошаване на бюджетното салдо, означава възможност за Министерския съвет да променя основни характеристики

на държавния бюджет. Поддържа се, че разпоредбата противоречи на конституционния принцип на правовата държава; че промяната на салдото по републиканския бюджет за 2010 год., като се увеличава неограничено бюджетния дефицит, практически ще доведе до нов бюджет, с нови параметри, което е възможно единствено със Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет, приет от Народното събрание и че е недопустимо делегирането на законодателна власт на Министерския съвет. Искането е обосновано и с изключителната компетентност на Народното събрание да приеме държавния бюджет /чл.84, т.2 от Конституцията/ и възложеното на Министерския съвет ръководство по изпълнението на държавния бюджет /чл.106, предл.1 от Конституцията/.

Съгласно разпоредбата на чл.2, ал.5 от ЗДБ „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 наличности 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.”

В чл.117, ал.3 от Конституцията на Република България изрично е предвидена самостоятелност на бюджета на съдебната власт. Тази разпоредба има принципно предназначение да отдели бюджета на съдебната власт от компетентността на Министерския съвет по осъществяване пряко ръководство по изпълнението на държавния бюджет/ чл.106 от Конституцията/, като осигури независимост на съдебната власт. Съгласно даденото в Решение № 18/1993 г. на Конституционния съд нормативно тълкуване на чл.117, ал.3 от Конституцията, органите на изпълнителната власт/ Министерски съвет и Министерство на финансите/ не упражняват компетентности в процеса на съставяне, изпълнение и отчитане на бюджета на съдебната власт. Министерският съвет само включва внесения от Висшия съдебен съвет проектобюджет на съдебната власт, като съставна част от държавния бюджет, с оглед установяване на приходно-разходния баланс и го внася за обсъждане и гласуване в Народното събрание. Що се отнася до правомощията на Висшия съдебен съвет, в качеството му на първостепенен разпоредител с бюджетни кредити, свързани с изпълнение на бюджета на съдебната власт, те са предмет на правна уредба в чл.30, ал.1, т.1 от Закона за съдебната власт и устройствения бюджетен закон /чл.8 от Закона за устройство на държавния бюджет/, а не се решават от конституционни разпоредби.

В Общите разпоредби на Закона за устройство на държавния бюджет изрично е предвидено, че с годишният закон за държавния бюджет се определят приходите и разходите по бюджета на съдебната власт и отношенията с централния бюджет, включително и по отношение

предвидените субсидии. Именно в Закона за държавния бюджет следва да се предвиждат източници на средства за балансиране на гласуваните от Народното събрание разходи при настъпване на неблагоприятни последици по приходната част на държавния бюджет. В този смисъл е и предвидената в оспорената разпоредба на ЗДБ възможност за компенсиране неизпълнението на приходите от дейността на органите на съдебната власт с допълнителна субсидия от централния бюджет. В чл.2, ал.5 ЗДБ не е предвидено реализирането на тази възможност от Министерския съвет и то без спазване на предвидения в Конституцията и в устройствените закони бюджетен процес, важен за първоначалния проекто-бюджет на съдебната власт. След констатирана необходимост от промени в приетия от Народното събрание Закон за държавния бюджет, поради настъпване на предвидените в чл.2, ал.5 предпоставки, Висшият съдебен съвет следва да внесе предложение в Народното събрание, чрез Министерския съвет, за приемане на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет. В този смисъл е и задължителното нормативно тълкуване, дадено от Конституционния съд в Решение № 18/1993 г., както и казуалното тълкуване в Решение № 3/1992 година.

Конституционно възложеното на Министерския съвет ръководство по изпълнение на държавния бюджет /чл.106, предл.1 от Конституцията/ не конкретизира неговите правомощия във фазата на изпълнение на държавния бюджет, чиято съставна част е бюджета на съдебната власт. Дейността на Министерския съвет при изпълнение на бюджетни функции по внасяне законопроект за държавния бюджет и осъществяване дейността по ръководство по изпълнението, е подчинен на бюджетния устройствен закон, съгласно чл.10, ал.4 ЗУДБ. При предложено от Висшия съдебен съвет изменение на Закона за държавния бюджет в частта относно бюджета на съдебната власт, когато неизпълнението на приходната част би довела до увеличаване на предвидения в закона бюджетен дефицит, Министерският съвет, в изпълнение на конституционно възложените му функции по чл.87, ал.2, е задължен да внесе предложението в Народното събрание. Именно в този смисъл следва да се тълкува законната възможност в чл.2, ал.5 ЗДБ за корекция на отрицателното бюджетно салдо. Инцидентното тълкуване на оспорената законова разпоредба е изцяло в правомощията на Конституционния съд при произнасяне относно конституционосообразността ѝ. В случай, че се осъществи тълкуване в предложението по горе смисъл, би се стигнало до разбирането за съответствие на оспорената разпоредба с принципа на правата държава, с принципа на разделение на властите, както и за съответствие със ЗУДБ, чиито разпоредби не са обявени за противоконституционни.

Не би могло да се приеме становището на искателя, че с оспорената разпоредба е предвидена възможност именно Министерският съвет да

изменя приет от Народното събрание закон. В чл.2, ал.5 от Закона за държавния бюджет за 2010 г. **не е** посочен субектът, който би могъл да предвиди допълнителна субсидия за материалното обезпечаване на органите на съдебната власт. Законодателят не е изключил обаче конституционно предвидените правомощия на Народното събрание да променя със закон съществени показатели на ЗДБ /чл.84, т.2, във вр. с т.1 от Конституцията/ при предложени от Министерския съвет промени, обусловени от отклонения с неблагоприятен ефект за приходната част на бюджета.

По представените Ви съображения, не би следвало да се приеме, че оспорената разпоредба е противоконституционна.

II. С разпоредбата на чл.17 от Закона за държавния бюджет е създадена правна възможност при икономически и финансови показатели и индикатори, водещи до оценки и прогнози за по-неблагоприятно развитие на икономиката от очакваното, Министерският съвет да намали нелихвените разходи и предоставените трансфери по чл.1, ал.2 под утвърдения им размер. Предвиден е регламент, по силата на който Министерският съвет може да регулира отрицателното въздействие на икономиката върху приходната част на бюджета чрез намаляване на определени разходи. По този начин резултатната величина между приходите и разходите - салдото, което в бюджета за 2010 г. е с отрицателен знак - дефицит от 1 516 609,2хил. лева, може да се контролира и балансира в разумни граници.

Разпоредбата би била конституционносъобразна, ако не беше свързана с изменение на основополагаща част на ЗДБ, каквато е неговата разходна част и включените в нея нелихвени разходи и предоставени трансфери по чл.1, ал.2. Аргумент в тази насока може да се черпи от чл.10, ал.4 от Закона за устройство на държавния бюджет, който задължава Министерският съвет да внесе в Народното събрание предложение за изменение на държавния бюджет, когато през бюджетната година се очертаят отклонения с неблагоприятен ефект за приходите и разходите, **увеличавачи бюджетния дефицит**, предвиден с годишния закон за държавния бюджет. Министерският съвет не може да предотврати увеличавачия се бюджетен дефицит чрез намаляване на разходите по предвидените в разпоредбата пера, тъй като с това променя макрорамката на действащия ЗДБ, каквото правомощие няма. Той трябва в оперативен порядък да търси възможности за изпълнение на балансирания бюджет, но този резултат не трябва да се постига по посочения в чл.17 начин - чрез изменение на разходната част на бюджета и намаляването на гласуваните от Народното събрание средства за нелихвени заеми и трансфери.

Независимо от изложеното разпоредбата на чл.17 ЗДБ е неясна. Законът е приет в условията на криза и трябва да предвижда негативното ѝ отражение върху бюджета, както и прогнозата за нейното развитие. Народното събрание не може да делегира законодателните си правомощия по изготвянето, приемането и изменение на държавния бюджет на никой друг. Разпоредбата не очертава критериите, по които Министерският съвет ще я прилага, нито количествената рамка на изменението в разходната част. Този подход е в противоречие с Конституцията на РБ, защото смисълът на чл.87, ал.2 и чл.88, ал.1 е да обезпечи необходимия политически и обществен дебат при бюджетирането. Той е в разрез и с конституционния принцип на разделение на властите. Министерският съвет не може да съвместява правомощията си на орган, който изготвя и внася законопроекта за държавния бюджет /чл.87, ал.2/ и ръководи изпълнението му /чл.106 К/ с тези на Народното събрание, чийто изключителен прерогатив е да приема бюджета и отчита изпълнението му /чл.84, т.2/. Само Народното събрание може да преценява доколко са налице условията за промяна на макрорамката, обема на тази промяна и начина на осъществяването ѝ с оглед заложените параметри и приоритети при съставянето на бюджета и неговото конкретно състояние.

По представените ви съображения Пленумът на ВКС счита, че разпоредбата на чл.17 ЗДБ е противоконституционна и **следва да се уважи** искането на група народни представители по чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията, тъй като тя противоречи на чл.1, чл.4, ал.1, чл.8, чл. 84, ал.2 от Конституцията.

III. В параграф 26 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет е посочено, че при неизпълнение на приходите по бюджета на Националната здравноосигурителна каса /НЗОК/ за 20 Юг. плащанията на Националната здравноосигурителна каса се извършват за сметка на изменение на средствата по сметки.

Буквалният прочит на разпоредбата, която приповтаря чл.1, ал.5 от Закона за бюджета на националната здравноосигурителна каса за 2010 г. не съдържа уредба, която да сочи на промяна на бюджета за реализиране на разходната му част, което да води до промяна на бюджетното салдо. В нея не е указано, че за изпълнение на разходната част на бюджета при намалени приходи, се вземат средства от Бюджета и се променя салдото.

Здравната каса е юридическо лице, чиято основна цел е да осигурява и гарантира свободен и равнопоставен достъп на осигурените лица до медицинската помощ - чрез определен по вид обхват и обем пакет от здравни дейности, както и свободен избор на изпълнител, сключил договор с районна здравноосигурителна каса.

В параграф 21, ал.1 от ПЗР на ЗДБ е указано, че средствата по бюджетните, извънбюджетните, депозитните сметки и сметките за чужди средства и левове и във валута в Българска народна банка на централния бюджет, министерствата, ведомствата и др., както и НЗОК се организират в единна система на събиране, съхраняване, разплащане и отчитане, наречена "единна сметка", а в ал.2 е указано, че средствата на НЗОК и на други бюджетни учреждения, чиито бюджети не са част от държавния бюджет се включват в единната сметка при запазване на тяхната финансова автономия при управлението на паричните средства.

Изложеното съпоставено с параграф 10 от Закона за бюджета на НЗОК за 2010 г. който възлага изпълнението на закона на Управителния съвет и на директора на НЗОК, както и на Националната агенция за приходите, в частта за събиране на здравноосигурителните вноски, както и с другите правомощия на Управителния съвет - параграфи 6, 7 и 8, а именно - да извършва вътрешни компенсирани промени на кредитите между елементите на разходите и трансферите по чл.1, ал.2, които са в рамките на утвърдения бюджет, респ. има право да разходва средствата от резерва за непредвидени и неотложни разходи по чл.1, ал.2 ред 3 относно здравноосигурителните плащания, дава основание за извод, че атакуваният от искателя параграф 26 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет не е противоконституционен. Формулировката на посочената разпоредба не съдържа разпоредителни действия за Министерския съвет които да водят до промяна на бюджетното салдо на бюджета на НЗОК без сезирането на Народното събрание, което единствено като законодателен орган по силата на чл.84 от Конституцията на Република България може да приема, изменя, допълва и отменя законите.

Параграф 26 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет може да се тълкува и в друг аспект-доколкото бюджета на НЗОК се финансира и от държавния бюджет, изменението и допълнението на този закон е възможно чрез Закон за изменение на Закона за държавния бюджет.

Законът за държавния бюджет представлява законодателен акт, който предписва на институциите и стопанските субекти точните правила, които следва да се спазват през бюджетната година. Както Закона за държавния бюджет, така и Закона за бюджета на националната здравноосигурителна каса се приемат от Народното събрание.

Законът за бюджета на НЗОК съдържа приходна и разходна част. Същият е изготвен на основание чл.29, ал.1 от Закона за здравето осигуряване, в него се определят приходите и разходите по бюджетната класификация, както и диференцираните разходи по здравноосигурителните плащания за 2010 г. Приходите са формирани основно от здравноосигурителни вноски и трансфери за здравето

осигуряване. Малка част от приходите са от глоби, санкции и наказателни лихви, неданъчни приходи и доходи и доходи от собственост. В чл.2 на Закона за държавния бюджет, раздел разходи от републиканския бюджет, са предвидени трансфери /субсидии/ предоставени за НЗОК каса в размер на 945 626.0 хил.лв. От това следва, че НЗОК не може да се финансира сама. Тя получава средства от Националния осигурителен институт, респ. от Министерството на здравеопазването чрез Министерство на финансите. Голяма част от вноските по здравното осигуряване идват от държавния бюджет - осигуряването на деца, пенсионери, армия, половината от осигуровките на държавните служители.

Източниците на приходите, както и разпределението на разходите са указани в чл. 1, ал. 1 и ал.2 на Закона за бюджета на НЗОК.

Параграф 26 от ПЗР на Закона за държавния бюджет съдържа указание за преразпределяне на разходите утвърдени от Народното събрание при приемането на Закона за бюджета на НЗОК за 2010г.в случай на неизпълнение на приходите за бюджетната година.Ако се приеме,че „плащанията" съставляват разходите, които са посочени в чл.1, ал.2 на Закона за бюджета на НЗОК, то приетите разходи и трансфери на обща сума 1 689 432 хил.лева следва да претърпят промяна по отделните показатели, така че да се съобразят с новото фактическо положение - неизпълнение на приходите. В раздел втори-разходи и трансфери са описани различни видове дейности, като за всяка от тези дейности е определена конкретна сума като разход, предназначена за съответното направление. Всяка сума по отделните пера е обсъждана, гласувана и приета от Народното събрание. Поставя се въпросът, след като законът е приет от Народното събрание и разходите имат конкретно предназначение и параметри кой е оторизиран да ги промени. Това не могат да бъдат Министерския съвет или Министерство на финансите /с негов акт парите от Националния осигурителен институт се превеждат на НЗОК/, които са изпълнители на бюджета. Единствено народните представители следва да преценят как и от кои сметки следва се намалят разходите, а не изпълнителната власт. След като Законът за бюджета е приет от НС при определени параметри, обсъждани и гласувани от народните представители, той следва да се изпълнява. При невъзможност за изпълнение /в случая неизпълнение на приходите/, единственото конституционносъобразно действие трябва да бъде изменение на Закона за държавния бюджет от НС, по инициатива на МС.

Независимо, че в параграф 26 от Закона за държавния бюджет не е посочено, кой е изпълнител на изменението на средствата по сметки, предвид източника на финансиране на НЗОК и разпоредбите на оспорените чл.17 от Закона за държавния бюджет и пар.27, ал.2 от

Преходните и заключителни правила на закона, следва, че изпълнител по параграф 26 е също МС.

Предвид изложеното искането за обявяване на противоконституционен на параграф 26 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 година /обн. ДВ, бр.99 от 15 декември 2009г./ е основателно.

IV. По искането за установяване противоконституционност на § 27, ал.2 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет Република България за 2010 година:

Според искането, с възложеното на Министерския съвет правомощие „...да одобри допълнителен трансфер за бюджета на държавното обществено осигуряване, включително и в случаите, когато може да доведе до влошаване на бюджетното салдо по чл.1, ал.3", се прехвърлят права на МС да променя основни параметри на държавния бюджет и се предоставя правна и фактическа възможност МС да не изпълнява гласувания от НС бюджет по отделни разходи и направления и да не се съобразява с най-важната цел на фискалната политика - бюджетния дефицит. Поддържа се, че предвиденото в оспорената разпоредба противоречи на мотивите на Решение № 2/2009 г. на Конституционния съд. Останалите съображения в подкрепа на искането се припокриват с доводите по първия оспорен законов текст.

Компетентността на Министерския съвет да одобри допълнителен трансфер за бюджета на държавното обществено осигуряване, по принцип не може да се счете за противоконституционна. В ал. 1 на § 27 ЗДБ, към която се препраща в оспорената ал.2 и чиято конституционосъобразност не е оспорена, ясно са очертани предпоставките за осъществяване на допълнително финансиране за сметка на централния бюджет: неизпълнение на заложените в бюджета приходи или превишаване на предвидените разходи за пенсии, помощи и обезщетения, изплащани от бюджета на държавното обществено осигуряване. В случаите обаче, когато одобряването на допълнителен трансфер, ще доведе и до съществена неблагоприятна промяна по отношение на бюджетното салдо на републиканския бюджет, той следва да се реализира едва след влизане в сила на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет. В този смисъл следва да се имат предвид изложените в раздел I и III съображения във връзка с тълкуването на оспорените разпоредби и ясно очертаните конституционни правомощия на Народното събрание / чл.84, т.2/ и на Министерския съвет /чл.87, ал.2 и чл.106/ в етапите по приемане и изпълнение на държавния бюджет.

Само при такова тълкуване на разпоредбата, тя не би била противоконституционна.

Ако се приеме, че законодателят е имал предвид именно Министерският съвет, упражнявайки правомощията си за одобряване на допълнителни трансфери, да увеличава предвиденият в ЗДБ бюджетен дефицит, включително и да влошава бюджетното салдо, то в тази част оспорената разпоредба би била неконституционносъобразна. Министерският съвет няма правомощия да изменя приет от Народното събрание годишен закон за държавния бюджет и е недопустимо делегиране на законодателна власт. Такова законодателно решение би противоречало и на принципа на разделения на властите. Друг е въпросът може ли атакуваната разпоредба, така както е редактирана, да бъде частично противоконституционна, или следва да бъде обявена в цялост за противоконституционна предвид примерното изброяване на неблагоприятните последици от одобряване на допълнителен трансфер от страна на Министерски съвет.

Становището е прието на заседание на пленума на ВКС, проведено на 12.02.20Юг. От общо 96 съдии на заседанието присъстваха 82. От тях за приемане на становището гласуваха 81 и един въздържал се.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД:**

/ЛАЗА ГРГЕВ

