



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бж. № 228 К1
Дата 15.07.2022 г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№...02.01-108.....

... 14 ... юли ... 2022 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-жа ПАВЛИНА ПАНОВА

*Врачуван конст. дело №16/2022 г.
Окръжен съд - Врачанск:
същ. Копията
15.07.2022 г.*

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,

На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България, изпращам Ви искане от Министерския съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 22 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България, одобрено с Решение № 489 на Министерския съвет от 2022 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Кирил Петков)





РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

от Министерския съвет на Република България

ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА РАЗПОРЕДБАТА НА § 22 ОТ ПРЕХОДНИТЕ И ЗАКЛЮЧИТЕЛНИТЕ РАЗПОРЕДБИ НА ЗАКОНА ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2022 Г. (ОБНАРОДВАН В „ДЪРЖАВЕН ВЕСТНИК“, БР. 52 ОТ 5 ЮЛИ 2022Г.)

На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Отправляме към Вас искане за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 22 от Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г., обнародван в ДВ, бр. 52 от 5 юли 2022 г., поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 105, ал. 2 и чл. 115 от Конституцията на Република България (КРБ).

1. По допустимост на искането:

Министерският съвет е субект, който е оправомощен да сезира Конституционния съд по реда на чл. 150, ал. 2 от КРБ. Искането е одобрено с Решение № 489 на Министерския съвет от 2022 г. Депозирано е съгласно изискуемите от чл. 17, ал. 1 от Закона за Конституционния съд (ЗКС) форма и съдържание. В случая не е налице и отрицателната предпоставка за допустимост на искането по чл. 21, ал. 6 от ЗКС, тъй като Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимостта на направеното искане.

2. По основателността на искането:

Съгласно приетата с Преходните и заключителните разпоредби на ЗИД на ЗДБРБ за 2022 г. норма на § 22 промени в устройствените правилници на първостепенните разпоредители с бюджет могат да се правят след 31 август 2022 г. Оспорваната като противоконституционна разпоредба противоречи на принципа на правовата държава, на принципа на разделение на властите и на установеното с чл. 105, ал. 2 от КРБ правомощие на Министерския съвет да осъществява ръководството на държавната администрация. Параграф 22 противоречи и на задължителното тълкуване на чл. 86 във връзка с чл. 84 и 85, във връзка с чл. 111, ал. 3, във връзка с чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията на Република България, направено с Решение № 10 от 28 септември 2021 г. по конституционно дело № 8 от 2021 г. на Конституционния съд:

2.1. С оспорената норма се ограничава конституционно правомощие на Министерския съвет, тъй като законодателят е наложил забрана на Министерския съвет да приема устройствени правилници на органите на изпълнителна власт, предоставена му с нормата на чл. 105, ал. 2 от КРБ и със Закона за администрацията. С накърняване на правомощията на Министерския съвет § 22 нарушава принципа на разделение на властите (чл. 8 от КРБ), тъй като законодателят изземва компетентност на орган на изпълнителната власт. Съгласно задължителното за Народното събрание Решение № 10 от 28 септември 2021 г. по конституционно дело № 8 от 2021 г. *„Самостоятелността на изпълнителната власт се определя от правилата на принципа на разделение на властите, санкционирани от правото. Конституционният статус на изпълнителната власт изключва нейната управленска преценка да бъде блокирана от някоя друга власт, в това число и от законодателната. Изпълнителната*

власт е също толкова независима и самостоятелна, колкото и законодателната, в рамките на нейните компетенции, поради което Народното събрание не може със свое решение да прегражда пълноценното осъществяване на оперативни управленски функции от страна на Министерския съвет.” С оглед на това дори и приет в законова форма, този акт на Народното събрание е противоконституционен, тъй като ограничава предоставени от Конституцията и закона правомощия на Министерския съвет. Съгласно чл. 105, ал. 2 от Конституцията Министерският съвет осъществява общото ръководство на държавната администрация. Това е изрична компетентност, вменена от конституционния законодател единствено на Министерския съвет. С нормата на § 22 не се извършва временно спиране (мораториум) на действието на определен закон, а се ограничават конкретни конституционно регламентирани правомощия на изпълнителната власт. С разпоредбата на § 22 от ЗИД на ЗДБРБ за 2022 г. се засягат съответно и законови правомощия на Министерския съвет, вменени със Закона за администрацията: Съгласно чл. 42, ал. 4 от Закона за администрацията (ЗА) устройствените правилници на министерствата се приемат от Министерския съвет по предложение на съответния министър. Съгласно чл. 48 от ЗА дейността, структурата, организацията на работа и съставът на държавните агенции се определят с устройствен правилник, приет от Министерския съвет. Съгласно чл. 51 от ЗА дейността, структурата, организацията на работа и съставът на държавните комисии и на администрациите им се определят с устройствен правилник, приет от Министерския съвет. Всички тези органи на изпълнителната власт са първостепенни разпоредители с бюджетни средства и попадат в обхвата на § 22. Също така, промяната в Устройствовия правилник на Министерския съвет и на неговата администрация (УПМСНА) също е „блокирана“ от § 22, тъй като МС също попада в обхвата на нормата, тъй като е от „първостепенните разпоредители с бюджетни средства“. И като се отчита, че УПМСНА регулира не само структурата на администрацията на МС, но и организацията на работата на Министерския съвет като държавен орган, състава, функциите на членовете и по-конкретно на заместник министър-председателите, разпределението на правомощия между тях, както и структурата на политическите кабинети и др., свързани с държавното управление норми, то приемането на забраната за изменение на УПМСНА е пряка намеса в дейността на изпълнителния орган и нарушава чл. 8 от КРБ. Според горесцитираното решение на КС: „С оглед необходимостта да гарантира баланса на правомощията на висшите

държавни органи и да не допусне някой от тях да получи възможност да доминира, Основният ни закон неслучайно възприема определен подход на регламентация. Правомощията на висшите органи на държавата се изброяват на конституционно ниво и този начин на регламентация няма друга цел, освен да посочи границите на властта, която те се ангажират да осъществяват, а оттук и да изключи, доколкото положението им на титуляри на определена власт позволява, евентуална тяхна намеса по отношение на други висши държавни органи. Посредством разпределението на правомощия, което прави Конституцията, се прокарва ясна разграничителна линия в правното положение на висшите държавни органи и се укрепва тяхната стабилност и независимост.“ Конституционният съд ясно посочва, че парламентът не може неограничено да се намесва във всяка сфера на управлението. Забраната да се издават устройствени правилници е съществена намеса в правомощията на изпълнителната власт, което е в противоречие на задължителното тълкуване на съда. В тази насока с § 22 пряко се засяга и се ограничава действието и на чл. 115 от КРБ, съгласно който Министерският съвет издава правилници, наредби, инструкции и заповеди. Забраната за приемане на устройствени правилници до 31 август влиза в противоречие с чл. 115 от КРБ. Нормотворческата компетентност на Министерския съвет е конституционно гарантирана и ограничаването ѝ от Народното събрание накърнява разделението на властите и правовата държава. В тази насока § 22 противоречи и на цитираното тълкувателно решение в частта, в която съдът постановява, че изпълнителната власт притежава собствена компетентност и функции, за изпълнението на които носи своя отговорност: „Обстоятелството, че съвременното правителство в парламентарната държава е отговорно пред парламента, не създава за правителството статус на подчиненост - сферата на вземане на важните държавни решения не е резервирана единствено за парламента като национален представителен орган; в тази сфера има място и за политическия връх на администрацията, който е правителството. Схемата на разделените власти предпоставя един съдържателен комплекс от функции и компетенции - изпълнителната власт е самостоятелна област на задачи и функции, които правителството осъществява на собствено основание и за които носи политическа отговорност. В този смисъл правителството е самостоятелна конституционна институция със своя собствена компетенция от общ характер, в която влизат широк кръг от правомощия за регулиране и намеса във всички

сфери на обществения живот... В схемата на разделението на властите правителството като титуляр на изпълнителната власт има точно определено място, продиктувано от главното предназначение да спазва и изпълнява актовете на законодателната власт и да извършва управленска дейност на свое собствено основание.“ Ограничавайки със закон правомощията на изпълнителната власт и накърнявайки „собственото основание“ на Министерски съвет да извършва своята дейност, законодателят влиза в противоречие с принципа на правовата държава и на разделението на властите. В този смисъл е и решение № 4 от 8 юли 2008 г. по конституционно дело № 4 от 2008г.: „Изземването на конституционни функции, които принадлежат на Министерския съвет, от страна на Народното събрание е нарушение на принципа на разделение на властите, на принципите на правовата държава и върховенството на Конституцията“ и „...по този начин се променя конституционно установеният баланс между властите, като се отнемат правомощия, които Конституцията е възложила на изпълнителната власт. Това е в пряко противоречие с възприетия от основния закон принцип за разделение на властите.“

2.2. С Решение № 374 на Министерския съвет за одобряване на законопроект от 8 юни 2022 г., е приет проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г., внесен в Народното събрание съгласно чл. 87, ал. 2 от КРБ. Оспорваната разпоредба не е част от законопроекта на Министерския съвет, а е предложена между първо и второ четене. Видно от Доклад за второ гласуване на ЗИД на ЗДБРБ за 2022 г., № 47-202-01-33 от 29 юни 2022 г. на Комисията по бюджет и финанси, качен на интернет-страницата на Народното събрание, предложението е направено от народен представител по реда на чл. 79, ал. 6, т. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Посочената разпоредба предвижда, че водещата комисия внася в Народното събрание доклад, който съдържа предложенията на водещата комисия по обсъждания законопроект, включително когато тя приеме такива по повод предложение на някои от нейните членове, направено по време на заседанията; предложенията на народните представители, с изключение на тези, които се отнасят до редакционни или правно-технически поправки, се аргументират. В доклада на комисията няма аргументация за направеното предложение, за причините за внасянето ѝ, за целите, които преследва законодателят с нея, и не е ясно каква е връзката ѝ с приемането и изпълнението на

държавния бюджет. Липсата на аргументи в предложението за законодателното ограничаване на правомощия на МС е самостоятелно основание за протоконституционност на § 22 като противоречаща на принципа на правовата държава, тъй като е недопустимо без каквато и да е обосновка и изложение на мотиви за това да се накърняват функциите на изпълнителната власт. Законодателно предложение без мотиви е нарушение на чл. 26, ал. 1 от Закона за нормативните актове и чл. 70, ал. 1 и 4 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. В мотивите вносителят дава становище по очакваните последици, включително финансови, от прилагането на законопроекта, а такива няма. Съгласно чл. 26, ал. 1 от Закона за нормативните актове изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на необходимост, обосновааност, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност. Липсата на каквито и да е мотиви и обосновааност води след себе си до нарушение и на останалите принципи на нормотворческия процес, тъй като без мотиви е невъзможно да се направи преценка спазен ли е принципът на пропорционалност, на необходимост, на предвидимост. Всичките тези нарушения на изискванията на чл. 26, ал. 1 от Закона за нормативните актове и на чл. 70 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, съчетано с обстоятелството, че законодателното предложение накърнява правомощия на изпълнителната власт са толкова съществени, че обуславят нарушение на принципа на правовата държава. В Решение № 10/2009 г. по к.д. 12/2009 г. съдът *утвърждава разбирането, че принципът на правовата държава не се изчерпва с изискването законът да бъде спазван, но и че приетите закони трябва да отговарят на началата, на които стъпва едно демократично управление.* В случая имаме както нарушение на законите, така и накърняване на началата на демократичното управление поради същественото нарушение на принципите на законодателния процес, което влече след себе си нарушаване на чл. 4 от КРБ. На следващо място възниква и друг съществен въпрос: какви са реалните мотиви за това законодателно предложение. Видно от съдържанието на § 22 тази разпоредба не касае прилагането на Закона за държавния бюджет за 2022 г., нито изпълнението на бюджета за 2022 г., поради което причините за приемането ѝ излизат извън целите на бюджетния закон. В своята практика Конституционният съд е сочил вече (решение № 1 от 2011 г.; решение № 10 от 2012 г.), че поради особения предмет на регулация на бюджетния закон законите, които се променят с него, трябва да имат пряка

връзка с приходната и/или разходната му част, а § 22 няма пряка връзка с приходната или разходната част на бюджета. Както се посочва и в Решение № 1 от 2020 г.: *„...неприложимостта на изискването за предварителна оценка на въздействието и за обществени консултации с гражданите и юридическите лица се отнася само за бюджетните закони per se. Тя не важи за законите, които... се променят с бюджетния закон. Тези законови промени трябва на общо основание да са предварително оценени и обсъдени.“* Във връзка с изложеното считаме, че необосноваността, непрозрачността, неспазването на принципа на необходимост и липсата на съгласуваност при приемането на ограниченията в правомощията на Министерския съвет влизат в противоречие с принципа на правовата държава. В Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8 за 2004 г. Конституционният съд посочва, че *„Правова държава означава упражняване на държавна власт на основата на конституцията, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията.“* Считаме, че оспорваният § 22 не съответства нито формално, нито материално на Конституцията, поради което е противоконституционен.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По изложените съображения и на основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България внасяме настоящото искане за образуване на конституционно дело и за установяване на противоконституционност на § 22 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г., обнародван в „Държавен вестник“, бр. 52 от 5 юли 2022 г., поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 105, ал. 2 от Конституцията на Република България, както и противоречие със задължителното тълкуване на Конституционния съд, направено с Решение № 10 от 28 септември 2021 г. по конституционно дело № 8 от 2021 г. на Конституционния съд.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Кирил Петков)