

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН съд

РЕШЕНИЕ № 1

София, 31 март 2011 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Евгени Танчев

Членове: Емилия Друмева
Владислав Славов
Димитър Токушев
Благовест Пунев
Пламен Киров

Красен Стойчев
Георги Петканов
Ванюшка Ангушева
Стефка Стоева
Румен Ненков

при участието на секретар-протоколиста Гургана Иванова разгледа в закрито заседание конституционно дело № 22 от 2010 г., докладвано от съдията Красен Стойчев.

Делото е образувано на 28 декември 2010 г. по искане на петдесет и шест народни представители от 41-то Народно събрание за установяване противоконституционността на § 83 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г. (обн., ДВ, бр.99 от 17 декември 2010 г.).

Производството е по чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията.

Групата народни представители посочват, че § 83 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г., с който се променя чл.17 от Закона за филмовата индустрия (обн., ДВ, бр.105 от 2003 г.; последно изм. бр.99 от 2010 г.), е приет в нарушение на чл.4, ал.1; чл.67,

ал.2 и чл.88, ал.1 от Конституцията. В искането се посочва, че в гласувания на първо четене на 11 ноември 2010 г. Законопроект за държавния бюджет на Република България за 2011 г. не е включен текст, който да внесе промени в Закона за филмовата индустрия. Предложението за него е било направено от народни представители между първото и второто гласуване на законопроекта и в доклада си Комисията по бюджет и финанси го е подкрепила. В крайна сметка § 83 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г. е приет „чрез второто четене на законопроекта за държавния бюджет за 2011 г.". При това начинът, по който се е развила процедурата по гласуването на § 83 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г., както се посочва в искането, на практика е лишил народните представители от възможността да правят предложения за изменение и допълнение на Закона за филмовата индустрия. Според групата народни представители е налице Закон за изменение на Закона за филмовата индустрия, който е приет не по установеният в Конституцията ред за изработване и приемане на законите. За да обосноват искането си установяване противоконституционността на разпоредбата вносителите изтъкват и довода, че така промененият с § 83 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г. чл.17 от Закона за филмовата индустрия не притежава белезите на правна норма - той има смисъл на пожелание, а не на категорично правило. В резултат, както те посочват, се подкопава стабилността, вкл. финансовата обезпеченост, на създадена със закон институция и възможността тя да участва в международни организации и фондове.

С определение от 3 февруари 2011 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на народните представители от 41-то Народно събрание и е конституирал като заинтересовани страни по делото Народното събрание, Министерския съвет, министъра на финансите, министъра на културата, Съюза на българските филмови дейци, Изпълнителната агенция Национален филмов

център, Асоциацията на българските независими продуценти, Асоциацията на българските оператори, Асоциацията на филмовите продуценти, Асоциацията на българските кинорежисьори, Обсерваторията по икономика на културата, Сдружението на филмовите и телевизионни режисьори и Международния София филм фест.

В изпълнение на предоставената им възможност становища са представили Комисията по бюджет и финанси на Народното събрание, Министерският съвет, министърът на финансите, Съюзът на българските филмови дейци, Асоциацията на българските независими продуценти, Асоциацията на българските оператори, Асоциацията на българските кинорежисьори, Обсерваторията по икономика на културата, Асоциацията на филмовите продуценти и Сдружението на филмовите и телевизионни режисьори.

Комисията по бюджет и финанси на Народното събрание, Министерският съвет и министърът на финансите считат, че искането на народните представители от 41-то Народно събрание е неоснователно. Според тях § 83 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г. е приет в съответствие с реда, който установява Конституцията и отхвърлят поддържаната в искането теза, че той не притежава необходимите белези на правна норма. Те излагат подробни доводи в становищата си в полза на своите твърдения. Становищата, които са представили останалите заинтересовани страни, които са представители на професионалните среди от сферата на киноиндустрията, подкрепят изцяло искането на народните представители от 41-то Народно събрание и представят допълнителни аргументи.

Конституционният съд, след като обсъди доводите, изложени в искането и в постъпилите по делото писмени становища, за да се произнесе, взе предвид следното:

1. Конституционното дело има за предмет установяването противоконституционността на § 83 от Преходните и заключителните

разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г. Конституционният съд, който няколкократно е бил сезиран с искане за обявяване противоконституционност на разпоредби от ежегодните закони за държавния бюджет, поддържа, че те имат характер на специфичен закон, закон във формален смисъл на думата, с други думи за квалификацията му е достатъчен факта, че се приема от Народното събрание (Решение № 2 от 2009 г. по к.д. № 1 от 2009 г.). У нас законодателството отчита тази специфика и предвижда, че законопроектът за държавния бюджет се разглежда по реда, установен в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (чл. 21, ал.1 от Закона за устройството на държавния бюджет) - разпоредба на закона, която може да се обясни в контекста на правилото, че „законът е равен на закона“. В дебатите по приемането на § 83 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г., някои народни представители, които следват логиката на постановката за спецификата на ежегодните закони за държавния бюджет изразяват виждането, че не е оправдано с него да се изменят или допълват други закони, в конкретния случай Закона за филмовата индустрия. Същата идея се съдържа и в искането на народните представители до Конституционния

Особеното в настоящия случай е, че се атакува не текст от същинска част на Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г., която се занимава с приходите и разходите на държавата, а параграф от преходните и заключителните разпоредби, с който се променя Закона за филмовата индустрия. Трайна практика на Народното събрание е с преходните и заключителните разпоредби на ежегодните закони за държавния бюджет да се изменят или допълват други закони, които имат пряка връзка с бюджета. Конституцията не определя какво да бъде съдържанието на бюджетните закони и следователно няма пречка в тях да се съдържат наред с разпоредбите, които утвърждават приходи и разходи и

правила, които уреждат различни въпроси от областта на финансовото право, които са свързани с бюджета. Наистина тези закони имат ограничено действие във времето, но главно чрез своите преходни и заключителни разпоредби те се вписват в останалото финансово законодателство, доколкото тяхното действие зависи от ежегодните бюджетни закони. Още повече преходните и заключителните разпоредби на даден закон са негова обособена част и поначало могат да имат неограничено във времето действие. По този начин, чрез своите преходни и заключителни разпоредби, ежегодните закони за държавния бюджет придобиват и присъщите на всеки закон признаци.

2. Конституционният съд не споделя застъпеното в искането твърдение, че промените и допълненията в даден закон винаги имат характер на отделен закон за изменение и допълнение на съответен закон. Често промените в даден закон се извършват в рамките на преходните и заключителни разпоредби на новоприет закон. Когато се приема нов закон, който замества действащ закон, в неговите заключителни разпоредби би трябвало да се включват и правилата за отменяне, изменение и допълване на други закони (чл.35, ал. 2 от Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове). Само в случаите, когато не се приема нов закон, а целта е да се изменя и допълва закон, който продължава да действа, тогава ще е необходимо изменението и допълнението му да се извърши чрез закон за неговото изменение и допълнение, внесен от народни представители или от Министерския съвет.

Следователно, промяната в даден закон не винаги е резултат от приемането на закон за неговото изменение и допълнение. С приемането на нов закон, който да замести действащ закон, могат да се изменят и допълват други закони. Подобно решение е оправдано предвид обстоятелството, че новият закон като дава правна уредба на съответната материя по нов начин, същевременно става част от една установена

система на законодателство. Включването му в нея би било тромаво и бавно, ако се очаква синхронизацията в уредбата да се постигне единствено по пътя на приемането на отделни закони за изменение и допълнение на съответен закон. В настоящия случай няма съмнение, че се приема нов закон - Закон за държавния бюджет на Република България за 2011 г. и няма пречка в неговите заключителни разпоредби да се включат промени в други действащи нормативни актове. Още повече между ежегодния закон за държавния бюджет и другите финансови закони съществува особен тип връзка - чрез него се осигурява тяхното действие. Тъкмо тази особена връзка обосновава и възможността посредством преходните и заключителните разпоредби на ежегодните закони за държавния бюджет да се осигури необходимия синхрон между тях и останалото финансово законодателство.

Член 17 от Закона за филмовата индустрия урежда конкретен аспект от разходната част на ежегодния държавен бюджет и има действие единствено в рамките на бюджетната процедура. От гледна точка на отрасловия си характер, той е част от материята на бюджетното право. Неговото действие се проявява именно с оглед изготвянето и приемането на ежегодния закон за държавния бюджет. Следователно няма пречка в рамките на дебатите по изготвянето и приемането на законопроекта за държавния бюджет на Република България за съответната година както Министерският съвет, така и народните представители да правят предложение за изменение на тази разпоредба, вкл. да се внасят промени в текстовете на закони, които имат за предмет бюджетни приходи и разходи чрез преходните и заключителните разпоредби на ежегодните закони за държавния бюджет на Република България.

3. В искането се поддържа, че правила, които не са се съдържали в приетия на първо гласуване законопроект не могат да се включват в него впоследствие, защото те няма да извървят нормалния за приемането им път, установен в чл.88, ал.1 от Конституцията. Конституционният съд се е

произнасял по искания за установяване противоконституционност на закони на основание неспазване на изискването на чл.88, ал.1 от Конституцията, според който законите се обсъждат и приемат на две гласувания, вкл. и на ежегодни закони за държавния бюджет на Република България. Той не намира основание да промени своята практика (Решение № 14 от 2001 г. по к.д. № 7 от 2001 г.; Решение № 4 от 2002 г. по к.д. № 14 от 2002 г.; Решение № 7 от 2005 г. по к.д. № 1 от 2005 г.; Решение № 5 от 2009 г. по к.д. № 6 от 2009 г.; Решение № 8 от 2010 г. по к.д. № 2 от 2010 г.). Самият характер на правилото на чл.88, ал.1 от Конституцията за обсъждане и приемане на законите на две гласувания, предопределя и възможността в законите да се съдържат правила, предложенията за които са направени между първото и второто гласуване и са обсъдени и приети в пленарна зала само на второ гласуване. Второто гласуване на законопроект не би имало съществен смисъл, ако се ограничи възможността народни представители да правят предложения, по установените в законодателството и парламентарна практика правила. Да се лиши от подобна възможност, би означавало да се ограничат правомощията на народния представител, който не е внесъл законопроект, единствено до гласуване на законопроектите. Нещо повече, специално по отношение законопроекта за държавния бюджет, народните представители не биха могли да участват по друг начин в обсъждането му, освен като правят предложения по него, доколкото единствено Министерският съвет има право да внася в Народното събрание законопроекта за държавния бюджет (чл.88, ал.2 от Конституцията).

Необходимо е да се отбележи, че чл.88, ал.1 от Конституцията фиксира решаващите етапи на процедурата, по която да се приемат законите в Република България. Като посочва изрично, че законите се обсъждат и приемат на две гласувания, той допуска отделни техни разпоредби да могат да бъдат променяни, респ. да бъдат внасяни допълнения в законопроекта, и в хода на обсъжданията им в комисиите

между първото и второто гласуване на съответния законопроект и след това да бъдат предлагани за гласуване в пленарна зала. По този начин приемането на направени между първото и второто четене на законопроект предложения, доколкото се отнасят до отделни разпоредби и имат конкретно значение, е в синхрон с разпоредбата на чл.88, ал.1 от Конституцията. Няма причини същото да не важи и за ежегодните закони за държавния бюджет (арг. чл. 21, ал.1 от Закона за устройството на държавния бюджет).

4. В искането се посочва, че начинът, по който е приет § 83 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г., е лишил народните представители от възможността да правят други предложения по съдържанието на чл.17 от Закона за филмовата индустрия. От представените стенографски протоколи на Народното събрание по повод първото и второто гласуване на Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г. и доклада на Комисията по бюджет и финанси става ясно, че предложението за него е било направено от четирима народни представители между първото и второто четене на законопроекта за държавния бюджет за 2011 г. То е отразено в доклада на Комисията по бюджет и финанси, която го подкрепя. В протокола на Комисията от 25 ноември 2010 г. не е отразено как се е развила процедурата по обсъждане на това предложение. Сериозна дискусия по текста и по начина, по който е внесен се развива в пленарната зала при второто гласуване на законопроекта. Няколко народни представители са предложили този текст да отпадне изцяло, друг да отпадат само определени изрази и думи, но в крайна сметка той е бил приет, така както е бил предложен от Комисията по бюджет и финанси.

Конституционният съд застъпва трайно в практиката си разбирането, че евентуалните нарушения на установените в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание процедурни правила

относно приемането на законите не са основание за установяване на противоконституционността на съответен текст на закона (Решение № 3 от 1991 г. по к.д. №17 от 1991 г.; Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г.; Решение № 5 от 2003 г. по к.д. № 5 от 2003 г.). Очевидно в случая народните представители не са били лишени от възможността да правят предложения относно § 83 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г. Напротив предложения са били направени, по тях се е състояла дискусия в пленарната зала и след това текстът е бил гласуван. По този начин необходимостта от дебат като основополагащо изискване на законодателния процес, не е била елиминирана.

5. Според искането § 83 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г. няма характер на правна норма, а по-скоро е пожелание. Освен това прилагането и е обвързано със субективна преценка, нещо което е недопустимо. Становищата, които представят различните организации от филмовите среди подкрепят това твърдение.

Текстът, който е предмет на искането, гласи: „Ежегодно в Закона за държавния бюджет на Република България при възможност се предвижда:

1. субсидия за агенцията, чийто годишен размер се определя на база сумата на средностатистическите бюджети за предходната година съответно до 7 игрални филма, до 14 пълнометражни документални филма и до 160 минути анимация;

2. средства за членски внос в международни организации, фондове и програми в областта на филмовата индустрия, в които членува Република България;

3. средства за издръжка на агенцията."

Редакцията преди промяната е била: „Ежегодно в Закона за държавния бюджет на Република България се предвижда:

1. субсидия за агенцията, чийто годишен размер не може да бъде по-малък от сумата на средностатистическите бюджети за предходната година съответно на 7 игрални филма, 14 пълнометражни документални филма и 160 минути анимация;

2. средства за членски внос в международни организации, фондове и програми в областта на филмовата индустрия, в които членува Република България;

3. средства за издръжка на агенцията."

Като въвежда в чл.17 от Закона за филмовата индустрия изразът „по възможност" законодателят извън съмнение внася съществена промяна в този текст - той преформатира едно действащо задължение на държавата във възможност, чието осъществяване зависи от нейната преценка. На пръв поглед изглежда подобна трансформация не поставя никакви проблеми. В крайна сметка изглежда напълно издържано да се твърди, че преценката, дали конкретно поведение на държавата ще бъде формулирано като задължение или като възможност, принадлежи на законодателя. Въпросът обаче е, има ли място подобна логика в контекста на отношенията, които са предмет на правна уредба в случая и как тя се вписва в установената от Конституцията рамка на правна уредба на отношенията в сферата на изкуството?

Според Конституционния съд използваната в случая от закона формула за да уреди отношенията, до които той се отнася, е несъвместима с характера на тези отношения. Защото държавата чрез държавния бюджет е длъжна да осигури издръжката на създадените от самата нея държавни органи. Неприемливо е също така в закона тя да въвежда основания да откаже да плаща членски внос в международни организации, към които е дала съгласие да се присъедини. Същевременно така формулиран текстът на чл.17 от Закона за филмовата издръжка влиза в колизия с чл.6, ал.5 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г., който задължава Министерския съвет да утвърди бюджетите на държавните

органи в рамките на утвърдените им разходи. В тази връзка самият Министерски съвет си дава сметка, че финансирането на държавен орган не е плод на преценка, а задължение и в своето Постановление № 334 от 29 декември 2010 г. за изпълнение на държавния бюджет на Република България за 2011 г. (обн., ДВ, 2 от 2011 г.) е предвидил необходимите средства за издръжка на Изпълнителна агенция Национален филмов център и членски внос в нетърговски организации и дейност. По този начин изразът „при възможност“, поне в две от хипотезите, които чл.17 от Закона за филмовата индустрия урежда, доколкото допуска неустановеност там, където съществува задължение за определено поведение, внася объркване в правната уредба и поставя под съмнение постигането на преследваните с нея цели. Ето защо на основание чл.4, ал.1 от Конституцията той е недопустим.

Изразът „по възможност“, който използва чл.17 от Закона за филмовата индустрия е неприемлив и от гледна точка на предписанието на чл.23 от Конституцията. Според тази разпоредба държавата създава условия за свободно развитие на изкуствата и го подпомага. Текстът дава израз на една дълголетна традиция, която потвърждава и я приема за правилна и изисква отношенията между държавата и българското изкуство и при действащата Конституция да се развиват по този модел. Формулирането на подобно изискване в Конституцията няма друг смисъл освен да установи едно задължение за държавата по отношение развитието на българското изкуство. Оттук идва и недопустимостта който и да е закон, в т.ч и ежегодния закон за държавния бюджет да разглеждат осъществяването и неосъществяването му като еднакво приемливи възможности. От друга страна, след като Конституцията установява едно правило в обществен интерес, а такъв без съмнение е и смисълът на чл.23, сам по себе си този факт отхвърля възможността за неговата преоценка с помощта на текст на закон. Държавата няма право да се освобождава със закон от конституционно установените си задължения. Заявената в

Конституцията квалификация има по-висша юридическа сила в сравнение с юридическата сила, с която се ползва даден закон и следователно той не е в състояние да блокира тази квалификация.

Когато чл.23 от Конституцията казва, че държавата създава условия за свободно развитие на изкуството и го подпомага, той изисква от нея активно поведение. По-специално, той я задължава да разработва и да развива определени политики в областта на различните видове изкуство. Тези политики без съмнение трябва да се съобразяват с финансовото състояние на държавата, но то само по себе си не може да бъде основание за отказ от тяхното провеждане. Затова ежегодният закон за държавния бюджет, който Министерският съвет разработва, а Народното събрание приема, следва да държи сметка за изискванията на Конституцията, а не да представя тяхното осъществяване като функция на избирателния подход, който той възприема по едни или други причини.

6. При преценката на конституционосъобразността на § 83 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г. следва да се посочи, че той поставя проблеми и в контекста на взаимоотношенията между законодателната и изпълнителната власт. Този въпрос се засяга и обсъжда в становищата на Министерския съвет и министъра на финансите. И двете заинтересовани страни поддържат, че проблем със средствата за производство на филми не може да има, доколкото изпълнителната власт го е решила и ще го решава. Очевидно те разбират чл.17 от Закона за филмовата индустрия в смисъл, че тъкмо изпълнителната власт е адресатът на задължението по него, макар че от редакцията му изглежда по-скоро адресат да е Народното събрание, доколкото приема ежегодните закони за държавния бюджет. Тъй като липсва подлог в текста отговорът на въпроса кой е негов адресат остава открит. Тази неопределеност има негативен ефект доколкото допуска на ежегодния закон за държавния бюджет да се гледа като на

несамостоятелен акт и че изпълнителната власт е тази, която го привежда в действие. Постановление № 334 на Министерския съвет от 2010 г. е подзаконен акт и се издава въз основа и в изпълнение на закона.

Параграф 83 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г. не изглежда синхронизиран с основните постановки на закона. Законодателят е използвал матрицата на стария текст на чл.17 от Закона за филмовата индустрия, но я е запълнил с друго съдържание - в отменената си редакция текстът определя минимално ниво на бюджетната субсидия за производство на филми, която трябва да се разпредели, а новата разпоредба въвежда не просто допустима горна граница, но и формула за разпределение на бюджетната субсидия. Стриктното тълкуване на чл.17 от Закона за филмовата индустрия оставя впечатлението, че той изисква предварително със закона да се определят и резервират средства за филмопроизводство. От своя страна бюджетното законодателство за държавния бюджет на Република България за 2011 г. по този въпрос следва по-различна методология - да определи само общия размер на разходите на министерството на културата, който да бъде разпределен от Министерския съвет по програми. Въобще оспореният текст в тази си редакция се нуждае от законодателно прецизиране, за да не бъде източник на конфликт на компетентности.

По изложените съображения, на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията Конституционният съд

Р Е Ш И :

Установява противоконституционността на § 83 от Закона за

държавния бюджет на Република България за 2011 г. (обн., ДВ, бр.99
от 17 декември 2010 г.).

Председател:

Членове:

Ймيريا Щ^АЪЪЪ^'

Георги ГТртк/анов

Владислав Х^тавов

ЧТ^анюи|к& ^нгушева

Димитър Токушев

Стефка Стоев^

Б^&гов^ст Пунев

Румен Ненкбв

П л ^ ^ К и р й в

К^сен Стойчев