

ДО
ПРЕДСЕДАТЕЛКАТА НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА

ПРАВНО МНЕНИЕ ОТ ПРОФ. Д-Р ВАЛЕРИ ДИМИТРОВ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 15/2026

Уважаема г-жо Панова, уважаеми конституционни съдии,

Представям на вашето внимание правно мнение по конституционно дело № 15/2026 г.

В искането на народните представители се претендира, че Законът за държавния бюджет за 2026 г. (ЗДБ), приет от Народното събрание и предвиждащ дефицит от 5.7 % от БВП противоречи на Закона за публичните финанси (ЗПФ) и в този смисъл нарушава както разпоредбата на чл. 4, ал. 1 (принципът на правовата държава), така и чл. 5, ал. 4 от Конституцията чрез противоречието с международен договор (Договорът за функциониране на Европейския съюз - ДФЕС) и Протокол № 12 към него, лимитиращи дефицита по държавния бюджет до 3 на сто.

Очевидно е, че е налице противоречие между два закона – ЗПФ като устройствен, органичен бюджетен закон, от една страна, и ЗДБ за 2026 г. като годишен бюджетен закон, от друга страна. Въпросът е дали това противоречие води до противоречие с конституционни норми и съответно дали ЗДБ е противоконституционен.

Този въпрос изисква преди всичко изясняване на характеристиките на годишния бюджетен закон и отношението му към органичния (устройствен) бюджетен закон – ЗПФ.

1) Още доайените на българската финансовоправна доктрина – проф А. Ангелов и проф. М. Костов убедително са аргументирали тезата, че държавният бюджет е финансов план и като такъв не е източник на финансовоправни норми (А. Ангелов, М. Костов, Финансов план и финансовоправна норма, София, Издателство „Наука и изкуство“, 1972, с. 100-101). Бюджетът в качеството му на финансов план, въпреки законовата си форма, се характеризира с *конкретно съдържание и еднократна изпълнимост* (курсивът е мой – В.Д.). Законната форма не превръща бюджета в нормативен акт. От значение е съдържанието, не формата (М. Костов, Конституционни основи на бюджетното право, София, Издателство на БАН, 1976, с. 83-86). М. Костов обосновава, че бюджетът е държавен властнически акт, който притежава правната задължителност на всички юридически актове. Но правна задължителност и нормативен характер не бива да се смесват. Бюджетът притежава обвързвателната сила на юридически акт, без да е нормативен акт. *Като държавен финансов план той е само общ, ненормативен акт* – курсивът е мой – В.Д. (Конституционни основи..., с. 82-86, 94-98).

Тези принципни характеристики на бюджета са потвърдени и в по-ранната практика на Конституционния съд. Принос за формирането на тази практика несъмнено има самият М. Костов в качеството му на конституционен съдия в началото на 90-те години на миналия век. В решение № 17 по к.д. 13/1995 г., по което той е докладчик, се посочва, „че годишният бюджетен закон, както и *всеки ежегоден бюджетен закон е само формален закон, защото не съдържа правни норми, които уреждат обществени отношения по смисъла на Закона за нормативните актове* (курсивът е мой – В.Д.). Ежегодните бюджетни закони са закони във формален смисъл, само защото под наименованието „закон“ те са гласувани от Народното събрание. В основното, същинското си съдържание те не съдържат правни норми. В разходната си част те съдържат разпоредби, с които се овластяват държавните органи да извършват необходимите им разходи на държавни парични средства до определен размер. Текстовете на ежегодните бюджетни закони са актове, с които се управляват средствата на държавния паричен фонд. Те са управленски

(административни) актове, които без да променят своята основна юридическа характеристика се издават в присъща на Народното събрание форма (закон) и по предвидената за законодателния орган процедура.“

Тази позиция е потвърдена и в следващо решение на Съда – Решение № 2 по к.д. № 1 от 2009 г. В него се изтъква: „Във връзка със спецификата на закона за държавния бюджет възниква въпросът, дали и доколко законовата форма може да привнесе автоматично нормативност в съдържанието. Според КС тази форма прави изпълнението на държавния бюджет задължително, но не може да привнесе нормативност в съдържанието на държавния бюджет.“

Нито един финансовоправник досега не е направил опит да оспори аргументирано тази принципна теза на българската финансовоправна теория. Очевидно е, че въпреки променените икономически и политически условия, въпреки измененията в законодателството, в рамките на които функционират бюджетните отношения в сравнение с времето, когато тезата е създадена и обоснована, тя запазва изцяло своята валидност. Това несъмнено се дължи на непроменимата във времето финансовопланова същност на всеки бюджет.

2) Рязко отклонение от така очертаната във финансовоправната доктрина същност на бюджета като финансов план, както и с по-ранната практика на Конституционния съд, съответстваща на доктрината, е Решение № 1 от 2020 г. по к.д. № 17/2018 г. В него вече се прави опит да се обоснове тезата, че „бюджетните закони съдържат общи (абстрактно формулирани) правила за поведение, които в рамките на прекратителния (едногодишен) срок имат нееднократно действие и се прилагат към индивидуално неопределен кръг от субекти, т.е. съдържат правни норми, които регулират обществени отношения. Независимо от по-особения начин на формулиране на приходно-разходната си част, от гледна точка на своето правно-логическо съдържание тези норми са на общо основание заповядващи (създават задължение за осигуряване на приходите), овластяващи (създават права за извършване на разходи) и забраняващи (забраняват извършване на разходи, непосочени в тях или над определения в тях размер). Спецификата на бюджетната норма е единствено в нейния предмет на регулация и в ограниченото и във времето чрез прекратителния срок приложно поле.“

Считам, че позицията, изразена в посоченото решение е недостатъчно обоснована, неубедителна и категорично неприемлива. Конструкцията за правни норми, съдържащи се в годишния бюджет, чрез които се създават задължения за осигуряване на приходи и се извършва овластяване за извършване на разходи, противоречи на очевидния факт, че не само с правни норми се създават такива правни последици. Те се създават и с ненормативен акт. Именно такава е логиката на уредбата и в действащото бюджетно законодателство. Основният, органичен бюджетен закон – ЗПФ, създава трайна първична уредба на бюджетните отношения. Именно с този закон принципно и общо се овластяват определени органи (например председателят на Народното събрание, Висшият съдебен съвет, министрите и кметовете, съгласно чл. 11, ал. 3) с правомощия да бъдат разпоредители с бюджети, т.е. да извършват разходи по бюджета. Овластяването, съответно задължаването за осигуряване на приходи на органите на Националната агенция по приходите и Агенция „Митници“ се урежда в специалното финансово законодателство – в Закона за Националната агенция по приходите, в Закона за митниците, в Кодекса за социалното осигуряване, в Закона за здравното осигуряване, в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. Очевидно е, че юридическите и физическите лица, които плащат данъци, такси, осигурителни вноски, мита и т.н. не са пряко задължени за тези приходи чрез годишния бюджетен закон. Бюджетът в качеството на годишен финансов план с общ ненормативен характер е властнически акт по прилагане на ЗПФ и на специалните закони, уреждащи бюджетните приходи и в това си качество поражда конкретни, числово определени правни последици (овластяване и задължаване на определени публичноправни субекти). Тези последици са породени не от нормативен, а от общ (адресиран до множество лица) планов ненормативен акт, при който е налице конкретно съдържание (определено чрез съответни конкретни числа за приходи и разходи) и еднократна (годишна) изпълнимост. *Така годишният бюджетен закон е само акт за ненормативно изпълнение и прилагане на бюджетните правни норми в ЗПФ, както и на други финансовоправни норми, а не акт за създаване на правни норми.*

В частта на държавния бюджет например, в която се приемат разходите на Народното събрание, на Министерския съвет, на органите на съдебната власт, на министерствата и на други институции (Сметна палата,

Конституционен съд, Омбудсман, ред държавни комисии, агенции, служби и т.н.), ръководени от *първостепенни разпоредители с бюджет*, бюджетният закон включва и съвкупност от индивидуални финансови актове, адресирани именно до органите, които упражняват бюджетите на съответните институции. С тези актове органите разпоредители с бюджет се оправомощават да извършват разходи по индивидуално определените от Народното събрание бюджети на съответните институции, в качеството им на бюджетни организации.

Единствената нормосъздаваща част от годишните бюджетни закони са преходните и заключителни разпоредби, с които се изменят и допълват действащи закони.

В този смисъл *съотношението между ЗПФ и всеки годишен бюджетен закон е съотношение между законов нормативен акт с органичен (устройствен) характер и ненормативен планов акт по неговото (на ЗПФ) изпълнение и прилагане.*¹

3) В глава втора на ЗПФ са уредени така наречените „фискални правила“ (чл. 22 - чл. 41). Най-значимата група фискални правила регулират салдото и дефицита: 1) на сектор „Държавно управление“ и 2) на консолидираната фискална програма – чл. 23 - чл.25. Въпреки изключително важното си значение за равновесието и стабилността на публичните финанси, тези правила нямат конституционна уредба. Уредбата е само на равнище закон. А липсата на конституционно уредени фискални правила е явен недостатък на българската конституция. В последните десетилетия с развитието на така наречения „финансов конституционализъм“ ред европейски държави уреждат на конституционно равнище принципа на балансирания бюджет.²

¹ Вж. по-подробно В. Димитров, Финансово право. Второ актуализирано, преработено и допълнено издание, София, Издателство „Сиела“, 2024, с. 285-289.

² Българският автор М. Белов в своето изследване за финансовия конституционализъм изтъква, че принципът на балансирания бюджет е въведен на конституционно равнища в Германия, Италия, Испания, Словения, Литва и Унгария (вж. М. Белов, Финансов конституционализъм, София, 2015, с. 131-137). Авторът посочва, че придаването на конституционен статус на балансирането на бюджета осигурява и институционна гаранция за неговото спазване чрез прилагането му от съответния конституционен съд (с. 143).

Например в чл. 110 от германската конституция изрично е установено, че „приходите и разходите в бюджетния план трябва да са изравнени“.

Независимо от липсата на изрична конституционна уредба на бездефицитния, балансиран бюджет въпросът, поставен от народните представители за противоречие на ЗДБ 2026 с конституционния принцип на правовата държава, стои открит.

Очевидно е, че ЗДБ 2026 г. като общ ненормативен акт нарушава установените в органичния бюджетен закон - ЗПФ фискални правила, уреждащи равновесието на приходите и разходите. Налице е противоречие на закон във формален смисъл - ЗДБ със закона, който съдържа правни норми, уреждащи принципно и трайно бюджетните отношения - ЗПФ. Нарушава ли това противоречие принципът на правовата държава? Тезата на вносителите е, че ЗПФ има особен конституционен статус като конкретизация на конституционния принцип на правовата държава в сферата на публичните финанси.

4) Ако се обърне поглед към практиката на Конституционния съд, се установява следното:

В решение № 3/2020 г. по к.д. № 5/2019 г. Конституционният съд подчертава, че „понятието за правова държава няма общоприето, абсолютно очертано съдържание. Разбиранията за правовата държава имат обаче общо ядро, чиито съществени елементи са отричане на абсолютната власт в държавата, признаване на господството на правото, инкорпориращо най-висшите цивилизационни ценности, гаранции и закрила на личната и политическата свобода чрез разделяне, ограничаване и балансиране при упражняването на държавната власт, както и съдебен контрол. Многопластовото съдържание на конституционния принцип на правовата държава, формирано от съчетаването на два елемента – формалния, включващ правната сигурност, и материалния, обхващащ социалната справедливост – е вътрешно присъща негова характеристика.“

В друго свое решение - № 14 /2000 г. по к.д. 12/2000 г. Конституционният съд посочва, че „изложените доводи за вътрешни противоречия във възприетата законодателна уредба и неясноти при нейното тълкуване не са достатъчни за обявяването на съответните разпоредби за противоконституционни. Последователното провеждане на подобно разбиране би означавало да се признае на конституционният съд компетентност за

проверка на съответствие на „законите със законите“, нещо, което Конституцията не предвижда. Въвеждането на изискване за вътрешна съгласуваност на законовата уредба има отношение към принципа на правовата държава, но само при условие, че установеното противоречие по характер и степен е конституционно нетърпимо. Вътрешното противоречие в закона трябва да засяга конституционни ценности и норми, за да бъде въздигнато в основание за обявяване на конкретни норми в противоконституционни (курсивът е мой – В.Д.)“.

В решение № 1 от 2020 г. по к.д. 17/2018 г. съдиите Георги Ангелов, Гроздан Илиев, Надежда Желепова, Павлина Панова, Атанас Семов и Красимир Влахов изрично изтъкват следното:

„За да бъдат конституционносъобразни приеманите от Народното събрание закони, трябва да съответстват както на Конституцията, така и на останалите действащи закони, защото другото би противоречало пряко на чл. 4, ал. 1, предл. 2 от Конституцията (курсивът е мой – В.Д). Контролът за съответствие със законите е част и то задължителна от контрола за конституционносъобразност, упражняван от КС. Практиката на съда по този въпрос се придвижва, макар и неравномерно от отричането (решения № 17 от 1995, № 3 от 2002 г., № 7 от 2005 г., № 6 от 2006 г.) до признаването, по-малко или повече отчетливо, на контрола му над съответствието на актовете на Народното събрание не само с Конституцията, но и с действащите закони (решение № 10 от 2009 г., № 14 от 2010 г., № 1 от 2013 г., № 9 от 2016 г.). Контролът от КС е единственият възможен юридически контрол за съответствието на закон със закон като част от единството на правната система (курсивът е мой – В.Д.)“

5) Смятам, че мнението на шестимата конституционни съдии е правилно и обосновано и има приципно значение за решаването на настоящия конституционен казус. В случая противоречието на закон със закон нарушава принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията. С приемането и влизането в действие на годишния бюджет са нарушени изискванията на Закона за публичните финанси. Нещо повече. Това не е обикновено нарушение. Според мен това е нарушение, което „по характер и степен е конституционно нетърпимо“, ако използвам езика на цитираното Решение №

14. *Нарушението е конституционно нетърпимо, тъй като ненормативният планов бюджетен закон е акт, който трябва всяка година т.е. постоянно да действа в изпълнение и в подчинение на изискванията на органичния бюджетен закон – ЗПФ, а не да го нарушава. Това е естествената, произтичаща от самата същност на регулираната материя (бюджетни отношения) йерархия между два акта с ранг на закон. Тази йерархия е основата, опората на цялата система на публичните финанси и едва ли има нужда да се доказва общественият интерес от нейното конституционосъобразно, законосъобразно и ефективно функциониране. В този смисъл противоречието между ЗПФ и годишен бюджетен закон има принципен, системен характер и поради това не може да се отмени с лека ръка и да се квалифицира като случайно, инцидентно несъответствие между два обикновени закона, несъответствие, което не е рядкост в нормативната практика при огромния обем на съвременното законодателство.*

И още нещо. Възприемането на тезата, че ЗДБ 2026 г. не е противоконституционен крие риска и следващи годишни бюджетни закони да нарушават изискването на ЗПФ за балансираност на държавния бюджет. *Еднократното нарушение може да рецидивира в системно нарушаване на това важно фискално правило и да стимулира фискалната безотговорност по отношение на разходите с произтичащата от това дестабилизация на системата на публичните финанси.*

Конституционната нетърпимост се усилва и поради противоречието на ЗДБ 2026 г. с изискванията на ДФЕС. Между ЗПФ, от една страна, и ДФЕС и съответно Протокол № 12 към договора, от друга страна има пълно съответствие. *Така годишният бюджет нарушава и нормите на европейското законодателство. И това има пряка връзка с принципа на правовата държава.*

Да припомним тук и факта, че България, като нарушител на правилото за балансираност на бюджета вече е в процедура по прекомерен дефицит съгласно Протокол № 12 към ДФЕС.

Нормите на европейското законодателство не са конституционни норми и само тяхното нарушаване не е самостоятелно основание за атакуването на един закон като противоконституционен на основание чл. 5, ал. 4 от Конституцията. Строго погледнато разпоредбата на чл. 5, ал. 4 не се отнася до

годишния бюджет, тъй като в приложното и поле попадат не всички държавни юридически актове, а само тези, които *съдържат норми на вътрешното законодателство*, противоречащи на норми на международното право. А годишният бюджет, както вече бе изтъкнато, не съдържа норми. В този смисъл тук чл. 5, ал. 4 като самостоятелно основание за атакуване на държавния бюджет като противоконституционен е неприложим. Но нарушаването на изискванията ДФЕС е пряко свързано с чл. 4, ал. 1 – принципа на правовата държава. Още повече, че ЗПФ е изцяло синхронизиран с ДФЕС, по който договор Република България е страна членка.

На основата на всичко изложено и в заключение смятам, че **ЗДБ 2026 г., съдържащ висок, прекомерен дефицит от 5.7 на сто нарушава принципа на правовата държава по смисъла на чл. 4, ал. 1 от Конституцията и поради това трябва да бъде обявен за противоконституционен.**