

Искането за обявяване противоконституционността на разпоредбата на чл. 18, ал. 2, т. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2009 г. (обн., ДВ, бр. 110 от 2008 г. и ДВ, бр. 12 от 2009 г.) е основателно по следните съображения:

1. С оспорената разпоредба на чл. 18, ал. 2, т. 1 от Закона за държавния бюджет се предвижда, че утвърденото бюджетно салдо по чл. 1, ал. 3 от този закон може да се намали - в случаите на ал. 1 на чл. 18 до размера на неизпълнението на приходите по държавния бюджет. Това са случаите на наличие на икономически и финансови индикатори, водещи до преценки и прогнози за съществено забавяне темповете на развитие на икономиката, при значително отклонение на оценката за дефицита по текущата сметка на платежния баланс на страната и при неизпълнение на приходите по консолидираната фискална програма. В тези хипотези нелихвените разходи и трансфери по чл. 1, ал. 2 могат да се извършват в утвърдения им размер от 90 на сто съгласно чл. 17, ал. 1, при условие че бюджетното салдо по консолидираната фискална програма е положително.

При редактирането на разпоредбата на чл. 18, ал. 2 е използвана безличната глаголна форма за действието, което тя предписва да се извърши, поради което не са определени по изричен начин органът и актът, който трябва да се издаде във връзка с намаляването на бюджетното салдо - дали това трябва да стане със закон от Народното събрание (НС) или с подзаконов акт от Министерския съвет (МС). От общия контекст на разпоредбата на чл. 18, ал. 2 обаче се прави недвусмисленият извод, че това е МС, който в тази хипотеза би могъл да извърши не само фактически, но и правни действия при наличие на посочените в ал. 1 условия, като промени бюджетното салдо като баланс на утвърдените със закона бюджетни приходи и разходи. Това произтича от предвидената в чл. 18, ал. 2, т. 2 възможност при несъбиране на обвързаните с бюджета на съдебната власт и НЗОК приходи МС да предостави допълнителни трансфери от централния бюджет по реда на чл. 2, ал. 5 и на пар. 28 ПЗР на закона до техния размер. До този извод по аргумент на по-силното основание, тъй като представлява хипотеза на намаляване на бюджетните приходи, навежда и текстът на чл. 18, ал. 3 от същия закон. Според него при неизпълнение на приходите по консолидираната фискална програма до размер, който може да доведе до отрицателно салдо, МС може да намали нелихвените разходи и трансферите по чл.

1, ал. 2 под утвърдения им размер съгласно чл. 17, ал. 1.

Допълнителен аргумент в подкрепа на посочения извод е и обстоятелството, че цитираните разпоредби в Закона за държавния бюджет биха били излишни, ако те визираща не МС, а НС като орган, който следва да коригира салдото и да извърши промените в приходната и разходната част на бюджета. Това негово правомощие е регламентирано не само на конституционно равнище - чл. 84, т. 1 и 2 от Конституцията, но и от устройствения закон за бюджета - Закон за устройство на държавния бюджет (ЗУДБ), който в чл. 36, ал. 1 изрично предвижда, че не се допуска извършването на разходи, които влошават баланса на бюджета, освен в случаите, когато по предложение на МС НС е приело съответни промени в годишния закон за държавния бюджет, т. е. в разглежданите хипотези компетентният орган да извърши промени в основните параметри на държавния бюджет е НС, който действа по предложение на МС.

При положение че разпоредбата на чл. 18, ал. 2, т. 1 ЗДБ предвижда, че МС е органът, който може да извърши корекцията в салдото, макар и при определени предпоставки, тази разпоредба е противоконституционна като противоречаща на чл. 84, т. 1 и 2 от Конституцията. Както законодателната дейност, така и приемането на държавния бюджет са компетентност, която е резервирана за НС. Същото се отнася и до изменението и допълнението на приетите от него закони, а такъв е и законът за държавния бюджет, което се осъществява чрез упражняване на законодателното му правомощие.

Макар и законът за държавния бюджет да разкрива характеристиката на закон само във формален, а не в съдържателен смисъл, това не отменя необходимостта промените в него да се извършват по същия ред като този, предвиден за неговото приемане - от НС при спазване на процедурата на чл. 87, ал. 2 и чл. 88, ал. 1 от Конституцията. По този начин промените, наложени от влошаване на икономическата ситуация в държавата, ще се осъществяват след парламентарен дебат, който би трябвало да гарантира при актуализацията на бюджета тяхната рационалност и прозрачност за избирателите. Последните чрез заплащаните от тях данъци обезпечават финансирането на разходите на държавата и имат право чрез обсъждането и приемането от народното представителство на законодателни промени в държавния бюджет да получават интересувашата ги информация за състоянието на публичните финанси.

Постигането на този резултат би било осуетено, ако изпълняващият бюджета МС би могъл без законодателна санкция, т. е. без участието на политическите представители на избирателите, да променя основните му параметри. Контролът, който НС упражнява чрез приемане отчета на МС за изпълнението на бюджета, не може пълноценно да замести директната промяна в неговите параметри, осъществена по законодателен ред, тъй като този контрол е последващ изпълнението. Той не може да предотврати евентуални негативни тенденции в бюджетирането, щом като МС е този орган, който съчетава изпълнението на бюджета с правомощието да внася промени в неговата макрорамка.

Тълкуването на оспорената разпоредба в смисъл, че промените в бюджетното салдо могат да се извършат само от НС, а не от МС, не е само неправомерно с оглед развитите по-горе съждения за неговата неприложимост към чл. 18, ал. 2 ЗДБ за 2009 г. То не може да преодолее неяснотата в тълкуваната разпоредба и съответно да обоснове нейната конституционосъобразност, като предотврати противоконституционната практика при нейното прилагане. Интерпретирана по този начин, разпоредбата не може да се вгради в правния ред, като противоконституционността ѝ се изразява в противоречието ѝ с принципа на правовата държава - чл. 4, ал. 1 от Конституцията, със създадената от нея при прилагането ѝ правна несигурност и непредвидимост.

2. Конституционосъобразността на оспорената разпоредба на чл. 18, ал. 2, т. 1 ЗДБ за 2009 г. не може да бъде аргументирана с чл. 106 от Конституцията и тълкуването му, дадено с Решение № 6 от 2001 г. по к.д. № 17 от 2000 г. на КС. То визира различна хипотеза от разглежданата и поради това не може да бъде приложена към нея - упражняването на правомощията на МС по изпълнението на бюджета, изразяващи се във възможността без санкция на НС да се предоставят допълнителни бюджетни кредити, не трябва да променя баланса на бюджета, т. е. не трябва да засяга бюджетното салдо за разлика от оспорения текст.

Условието за прилагане на това правомощие също се различава от това по чл. 18, ал. 2 ЗДБ за 2009 г., защото според чл. 35, ал. 2 ЗУДБ, която е била предмет на отхвърленото искане за противоконституционност с цитираното решение, допълнителните бюджетни кредити, които МС може да одобри, трябва да бъдат покрити от собствени приходи или от разкриване на нови приходоизточници. Поради това тълкуването на чл. 106 от Конституцията по к.д. № 17 от 2000 г. не може да

намери прилагане при преценката за конституционносъобразност на разпоредбата на чл. 18, ал. 2, т. 1 ЗДБ за 2009 г., нито мотивите, съдържащи се в решението по това дело, може да се ползват като ангажираща КС аргументация за тази преценка.

3. Общото съдържание на разпоредбата на чл. 106 от Конституцията, според която на МС се възлага като висш орган на изпълнителната власт да ръководи изпълнението на държавния бюджет, предполага конкретизиране на правната уредба на това негово правомощие от обикновеното законодателство - ЗУДБ. Конкретизацията е извършена в съответствие с чл. 84, т. 1 и 2 от Конституцията, като в чл. 36, ал. 1 ЗУДБ се предвижда забрана за извършване на разходи или поемането на задължения от МС, които влошават баланса на бюджета, освен в случаите, когато по негово предложение НС е приело съответни промени в годишния закон за държавния бюджет. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 10, ал. 4 от същия закон, която предвижда също изменение на държавния бюджет от НС по предложение на МС, когато през бюджетната година се очертаят отклонения с неблагоприятен ефект за приходите и разходите, увеличаващи бюджетния дефицит, предвиден с годишния закон за бюджета.

Прогнозният характер на приходите и разходите по бюджета, който като финансов план може да не бъде изпълнен, не означава, че неговите основни параметри не са правно задължителни за МС като орган, на който е възложено изпълнението му. Ако не са постъпили приходите, планирани в ЗДБ поради влошаване на икономическата конюнктура, МС трябва да предложи на НС промяната на тези параметри чрез приемане на закон за изменение на бюджетния закон за настоящата финансова година.

Обстоятелството, че чл. 18, ал. 1 и 2 ЗДБ за 2009 г. нормират предпоставките, при които сам МС може да извърши промяната, не означава, че по този начин законодателната и бюджетна компетентност на НС не е нарушена. Съображенията в подкрепа на делегиране на тази компетентност на НС върху МС, който в оперативен порядък, като следва определени правила при оперативното изпълнение на държавния бюджет, при спазване приоритета на едни бюджетни показатели пред други, може сам да върши промени в основни бюджетни параметри, противоречи на необходимостта от упражняване на граждански контрол върху изпълнителната власт в областта на изпълнението на бюджета. Той може да се осъществи ефективно само ако НС извършва бюджетната актуализация, макар и по предложение на МС като

изпълнител на бюджета, поради което оспорената разпоредба на чл. 18, ал. 2, т. 1 ЗДБ за 2009 г. е противоконституционна и като противоречаща на чл. 106 от Конституцията.

Съдия: **Благовест Пунев**