

ОСОБЕНО МНЕНИЕ

на съдиите Благовест Пунев и Румен Ненков по к.д. № 22/2010 г.

С искането на групата народни представители едновременно са поставени два въпроса. Първият е дали при приемането на § 83 от Закона за държавния бюджет за 2011 г., с който е изменен чл. 17 от Закона за филмовата индустрия (ЗФИ), е спазена предписаната от Конституцията парламентарна процедура, и вторият – дали след изменението съдържанието на чл. 17 ЗФИ не противоречи на преамбюла на основния закон и принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Тази формулировка на искането, съчетана с правомощието по чл. 22, ал. 1, изр. 2 от Закона за Конституционен съд (ЗКС), обуславя възможността за произнасяне в широки рамки. След като приема, че няма нарушаване на конституционния ред за приемане на законите, Конституционният съд би следвало да подложи на съдържателен анализ променената действаща редакция на чл. 17 ЗФИ. Особеното в случая е, че е налице противоконституционност, която е валидна не само за сегашната, но и за всички предходни редакции на разпоредбата. По-същественото е, че след обявяването ѝ от Конституционния съд не би се създала онази законова празнота, която се визира като предпоставка за проявление на указаното с Тълкувателно решение № 22 по к.д. № 25 от 1995 г. възстановително действие на Съда, установяващи противоконституционност на закон, с който се отменя или изменя действащ закон. С актуалната разпоредба на чл. 17 ЗФИ, а това важи и за предходните редакции, се търси постигането на две законодателни цели – първата, да се посочи структурата на бюджета на Изпълнителна агенция „Национален филмов център” и втората, да се определи предварително размерът на субсидията за киноизкуство в годишния бюджетен закон. Няма конституционна пречка структурата на финансираните чрез държавния бюджет дейности да се регламентира в съответния отраслов закон. И наистина, след като законодателят е учредил горепосочената агенция, би било в разрез с принципа на правовата държава изобщо да не предвиди средства за осъществяване на законово възложените ѝ функции, включващи държавна субсидия за киноизкуство, задължения за членски внос към организации, в които членува Република България, и издръжка на самата агенция. Съгласни сме, че е в разрез с чл. 4, ал. 1 от Конституцията предвиждането на такива бюджетни средства да е само “при възможност” – липсата на възможност за бюджетно финансиране може да обуслови единствено законодателното закриване на агенцията. От друга страна, както действащата, така и предходните редакции на чл. 17 ЗФИ обслужват и една противоконституционна цел – предварително да създадат методика (алгоритъм) за определяне на конкретния размер на годишната бюджетната субсидия за киноизкуство, която задължително трябва да залегне във всеки последвал закон за държавния бюджет. Държавният бюджет съставлява финансов план от изключително важно значение за живота на обществото, поради което по силата на самата Конституция (чл. 84, т. 2) всяка година се приема от Народното събрание със закон. Размерът на бюджетните субсидии обаче не може да бъде предreshен, тъй като зависи от състоянието на икономиката и приоритетните нужди на обществото в определен момент. Затова, когато приема годишния държавен бюджет, Народното събрание не може да бъде задължено от друг, трайно действащ закон да включи отделно перо за субсидия с предварително фиксиран размер. Нима в условията на тежка икономическа криза, природно бедствие или военен конфликт, когато животът и здравето на много хора са поставени в риск, разходите за преодоляване на социалното бедствие ще бъдат определени едва след като по установената в ЗФИ методика се отдели предварително фиксираният финансов ресурс за субсидиране на киноизкуството. Такава привилегия, очевидно резултат на лобиране за корпоративни интереси, е несъвместима със социалния характер на държавата и справедливостта, обявени за основополагащи ценности с преамбюла на Конституцията. Наистина с чл. 23, ал. 1 от Конституцията държавата е поела ангажмента да подпомага изкуствата, включително и чрез бюджетното им субсидиране. Подходът обаче, преценяван и в светлината на равенството пред закона по смисъла на чл. 6, ал. 2, изр. 1 от Конституцията, трябва да се основава на еднакво правно третиране на еднакви. В тази връзка няма основание киноизкуството да се ползва с предимство спрямо останалите видове изкуства – театрално, оперно, балетно, цирково, изобразително, архитектурно и т.н. В заключение – при ежегодното приемане на бюджетния закон носителят на законодателната власт не може да бъде обвързан и ограничаван по отношение на конкретния размер на бюджетните кредити от друг равен по степен акт, какъвто е отрасловият закон. Това е възможно само чрез по-висш по степен нормативен акт, какъвто единствено е Конституцията, а по силата на нейния чл. 5, ал. 4 и ратифицираните, обнародваните и влезлите в сила международни договори. Принципно противоречие на чл. 17 ЗФИ с основния закон, валидно и за предходните му редакции, би могло да се отстрани от Конституционния съд, като се обяви противоконституционност на частта от неговата точка 1, която определя методологията за определяне на размера на бюджетната субсидия за киноизкуство. Тази част текстуално гласи: “чийто годишен размер се определя на база сумата на среднестатистическите бюджети за предходната година съответно до 7 игрални филма, до 14 пълнометражни документални филма и до 160 минути анимация”. В резултат на произнасяне на Конституционния съд в посочения смисъл текстът на чл. 17, т. 1 ЗФИ би останал да действа само относно частта от него, която предвижда субсидия за агенцията, без предварително да се фиксира по определена в закона методология нейният размер. С това не би се създала празнота в правото, за да се постави въпросът за възстановяване на действието на разпоредбата в предишната ѝ редакция. Нелогично и дори абсурдно е това, че с настоящото конституционно решение за сметка на обезсилването на една противоконституционна разпоредба се възкресява прилагането на друга, също така противоконституционна разпоредба. В този контекст не би могло да се приеме, че предлаганото с особеното мнение произнасяне на Конституционния съд е извън рамките на заявения петитум с искането – чл. 22, ал. 1, изр. 1 ЗКС, тъй като само по посочения начин би могло да се избегне негативният ефект от възстановяване на предходната редакция на чл. 17, т. 1 ЗФИ, засегната от идентичен порок, обосноваващ противоконституционност, като актуалния текст на разпоредбата. Без съмнение предходната редакция е привлекателна за всички, които професионално се занимават с киноизкуство, но е в разрез с конституционно установената йерархия на нормативните актове, със защитаваните от Конституцията обществени интереси и справедливост. Допълнително може само да се отбележи, че старата методология за определяне на минималния годишен размер на субсидията за киноизкуство на базата на среднестатистическите бюджети за предходната година съответно на 7 игрални филма, 14 пълнометражни документални филма и 160 минути съвсем не прави този обем на производство на филми задължителен. Напротив, според нея колкото по-малко е количеството на произведените филми през годината, толкова по-голям трябва да бъде размерът на минималното бюджетно финансиране за филмопроизводство през следващата. С други думи, по-ниската производителност на потребителите на бюджетни средства с посоченото предназначение е изгодна точно за тях, защото биха получили повече пари в бъдеще. Предписаното от ЗФИ е обречено да не бъде удовлетворено от бюджетните закони и точно това е ставало на практика през целия период след създаването на разпоредбата на чл. 17, т. 1 ЗФИ. От това автоматически произтича обективен риск за правната сигурност, чувството за справедливост и нивото на правосъзнание на гражданите, т.е. накарняване на принципа на правовата държава по смисъла на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. С настоящото решение Конституционният съд пропусна възможността сам да отстрани тази вредоносна ситуация, вместо да предоставя на законодателя да намери правилния изход от нея.

Съдии: Благовест Пунев и Румен Ненков