

РЕШЕНИЕ № 4

София, 13 март 2018 г.

Конституционният съд в състав: Борис Велчев –председател, членове: Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Таня Райковска при участието на секретар-протоколита Мариана Георгиева разгледа в закрито заседание на тринадесети март 2018 г. конституционно дело № 14/2017 г., докладвано от съдията Румен Ненков.

Производството пред Конституционния съд е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България (Конституцията).

За произнасяне по същество е допуснато искане на група от 66 народни представители от Четиридесет и четвъртото Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл. 6, ал. 1, Раздел II, т. 1.2 „Субсидии и други трансфери“ от Закона за държавния бюджет на Република България за 2018 година (обн., ДВ, бр. 99 от 12.12.2017 г., в сила от 1.01.2018 г.). Вносителите поддържат, че оспорената разпоредба е приета в нарушение на чл. 88, ал. 1 от Конституцията, защото преди това второто гласуване по нея вече е било приключило с одобряването от парламента на промяна в нейното съдържание съобразно предложение на народния представител Васил Антонов, внесено писмено в Комисията по бюджет и финанси. В допълнение твърдят, че не е била спазена процедурата по чл. 71, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), поради което бил нарушен и принципът на правовата държава, прогласен от чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

От конституираните с определението по допустимостта от 23 януари 2018 г. заинтересувани институции писмени становища са представили Министерският съвет и министърът на финансите. И в двете становища се поддържа, че искането е неоснователно като подробно са развити доводи за липсата на нарушения по чл. 88, ал. 1 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Извън предмета на конституционния спор се обявява факта, че преди края на 2017 г. чрез друг финансов способ са осигурени публичните средства, необходими за реализиране на предложенията на депутата Антонов.

След като обсъди доводите на вносителите и становищата на заинтересуваните институции, както и събраните писмени доказателства, Конституционният съд приема, че искането е неоснователно по следните съображения:

По правнорелевантните факти:

В искането коректно са изложени най-съществените фактически положения, върху чиято основа вносителите изграждат тезата си за противоконституционност. Като съобрази доказателствените материали, Конституционният съд допълнително отчита някои обстоятелства, които намира за относими към предмета на конституционния спор.

Проектът за Закон за държавния бюджет на Република България за 2018 г. е бил приет на първо гласуване, проведено на 9 ноември 2017 г. Народният представител Васил Антонов се възползвал от възможността по чл. 83, ал. 1 ПОДНС като внесъл в Комисията по бюджет и финанси писмено предложение за промени вх. № 754-04-126/15.11.2017 г. Предложението му е мотивирано с обществения интерес да бъдат осигурени допълнителни бюджетни средства както следва: а) 500 000 лева за продължаване на ремонтните дейности на манастира „Св. Георги Зограф“ в Света гора (Атон); и б) 630 000 лева за конструктивно обследване, проектиране и възлагане на ремонт и реконструкция на катедрален паметник „Свети Александър Невски“. За правно-техническата реализация на своята идея вносителят конкретно предложил следното: 1) намаляване на бюджетното финансиране за „Резерв за непредвидени и/или неотложни разходи“ от 71 100 000 лева на 69 970 00 лева т.е. с 1 130 000 лв. (чл. 1, ал. 2, ред 5 от законопроекта); 2) увеличаване със същата сума на бюджета на Министерския съвет за „Субсидии и други текущи трансфери“ по оспорената разпоредба на чл. 6, ал. 1, раздел II, т. 1.2 от законопроекта; и 3) промяна в разпределението на правителствената субсидия за вероизповеданията по Приложение № 1 към чл. 6, ал. 4 от законопроекта като по перо „За подпомагане на Българските православни църковни общности“ се предвиди увеличение с 500 000 лева и по перо „За ремонт и строителство на храмове и манастири на Българската православна църква“ се предвиди увеличение с 630 000 лева.

Второто гласуване на законопроекта за държавния бюджет за 2018 г. започнало на 29 ноември 2017 г. В съответствие с чл. 84, ал. 1 ПОДНС гласуването се извършвало последователно раздел по раздел и текст по текст. Предложението на народния представител Васил Антонов не получило подкрепата на Комисията по бюджет и финанси като това обстоятелство е отразено в съответните части на изготвения от нея

доклад – отделно по чл. 1, по чл. 6, ал. 1 и по Приложение № 1 към чл. 6, ал. 4 от законопроекта.

Парламентарните разисквания по повод на окончателното приемане на държавния бюджет за 2018 г. започнали с обсъждането на чл. 1 от законопроекта. Представителят на водещата Комисия по бюджет и финанси запознал заседаващите депутати с предложеното от Васил Антонов намаляване с 1 130 000 лева на резерва за непредвидени и/или неотложни разходи, включващ и средства, необходими за предотвратяване, овладяване и преодоляване на последиците от бедствия, като обявил отрицателното становище на комисията, съдържащо се в представения от нея писмен доклад. По този въпрос не се изказал нито един народен представител. Самият вносител на предложението се въздържал да упражни правото си по чл. 84, ал. 3 ПОДНС да направи устна обосновка. Подложено на гласуване в пленарната зала, предложението за промяна в чл. 1, ал. 2, ред 5 от законопроекта било отхвърлено от мнозинството. От този момент поисканото увеличаване на субсидиите за вероизповеданията, предоставени по бюджета на Министерския съвет, останало без установен от закона източник на финансиране.

Впоследствие, при започване на дебатите по чл. 6 от законопроекта председателят на Комисията по бюджет и финанси докладвал в пленарната зала предложението на народния представител Антонов за увеличаване с 1 130 000 лева на бюджета на Министерския съвет по оспорения чл. 6, ал. 1, Раздел II, т.1.2 „Субсидии и други трансфери“, без изрично да обясни на участниците в заседанието, че с приключване на второто гласуване на бюджетната рамка по чл. 1 това допълнително финансиране вече е лишено от законов източник. Тогава самият предложител взел думата за изказване. Пред своите колеги той разкрил подбудите, които са го мотивирали да поиска промяната като я свързал с необходимостта нормативно да бъде определено и целевото предназначение на средствата. На практика обаче това би могло да се реализира само чрез съответни корекции в обявеното с разпоредбата на чл. 6, ал. 4 за част от закона Приложение № 1, което не е оспорено и е извън предмета на настоящия контрол за конституционност.

Непосредствено след изказването на Васил Антонов предложението му било подложено на гласуване и след това – на прегласуване. И в двата случая то получило подкрепата на мнозинството народни представители. Незабавно последвало гласуване на целия чл. 6 от законопроекта, при отразяване на одобреното предложение, но резултатът този път се оказал отрицателен, защото не било постигнато мнозинството, което се изисква от чл. 81, ал. 2 от Конституцията. Направено било искане за

прегласуване, с което председателят на парламента се съгласил, макар и без формално да издава изрично разпореждане. С решение на Народното събрание провеждането на повторното гласуване било отложено за следващия ден – 30.11.2017 г.

Парламентарната процедура по приемането на чл. 6 от бюджетния закон за 2017 г. продължила и приключила в заседанието на 30.11.2017 г. Най-напред във връзка с последиците от вече приетата с две гласувания бюджетна рамка по чл. 1 от закона, създадената ситуация била изрично разяснена на народните представители от председателя на Комисията по бюджет и финанси. Последвали разисквания по процедурата. Накрая прегласуването пак довело до резултата от предходния ден – текстът, съобразен с предложената от Васил Антонов промяна, бил отхвърлен. Последвал положителен вот (гласуване и прегласуване) по редакцията на вносителя на законопроекта, поддържана и от водещата комисия. В тази редакция е обнародвана и оспорената с искането разпоредба на чл. 6, ал. 1, Раздел II, т. 1.2 „Субсидии и други текущи трансфери“ от Закона за държавния бюджет на Република България за 2018 г.

По приложението на Конституцията:

Изходът на конституционния спор зависи преди всичко от отговора на въпроса дали с гласуването от парламента одобрение на предложението на народния представител Васил Антонов, изразено в хода на проведените на 29.11.2017 г. дебати по приемането на чл. 6 от Закона за държавния бюджет за 2018 г., окончателно и безвъзвратно е приключило и второто гласуване по смисъла на чл. 88, ал. 1 от Конституцията по отношение на разпоредбата, която е предмет на настоящия контрол за конституционност. Конституционният съд счита, че в конкретния случай този отговор е отрицателен.

С бюджетния закон се приема план-сметка за управление на публичните финанси, изградена върху обективни показатели и прогнози за икономическото развитие в определен период от време. Основен принцип в бюджетирането е постигането на баланс между приходите и разходите, при който всеки разход има ясно определен финансов източник. Закон, който предвижда изразходването на средства извън възприетата обща бюджетна рамка, включваща и утвърденото салдо, би бил вътрешно противоречив и в този смисъл – несъвместим с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Направеното от народния представител Васил Антонов предложение за промени в приетия на първо гласуване Закон за държавния бюджет на Република България за 2018 г. не може да бъде разглеждано като механичен сбор от три отделни предложения, тъй като разпоредбите, за които се отнася, са взаимно обвързани.

Всъщност предложението е едно – свежда се до нормативно утвърждаване с бюджетния закон на допълнително субсидиране на общественополезни дейности, което правно-технически може да се реализира чрез: 1) промяна в бюджетната рамка (предложено е намаляване на резерва за непредвидени и/или неотложни разходи) по чл. 1, ал. 2, раздел II, т. 5; 2) съответно увеличаване в същия размер на бюджета на Министерския съвет по оспорената с искането разпоредба на чл. 6, ал. 1, раздел II, т. 1.2; и 3) промяна в разпределението на субсидиите за вероизповеданията по Приложение № 1 към чл. 6, ал. 4.

С изричното отхвърляне на предложението в частта по точка 1 относно осигуряването на източника на финансиране чрез намаляване на средствата от резерва, последвано от цялостното гласуване на второ четене на чл. 1 от законопроекта, е била създадена ситуация, при която всяко последващо увеличаване на разходите извън установената бюджетна рамка би било без основание на закона финансово покритие. Това би се оказало в разрез с изискванията по чл. 4, ал. 1 от Конституцията за правна сигурност, непротиворечивост и яснота на правните предписания. Поначало, поддържаната от вносителя на искането теза, че Народното събрание в хода на второто четене на един законопроект в никакъв случай не може да преразглежда отделна разпоредба, по която е проведено гласуване, дори и когато целта е постигане на синхрон с други, вече гласувани разпоредби, е неоснователна. Според Конституционния съд изискването на чл. 88, ал. 1 от Конституцията за две гласувания на закона не ограничава законодателния орган да отстранява противоречия между неговите норми в хода на продължаващите в рамките на второто четене парламентарни разисквания до момента на приключване на процедурата по приемане на внесен законопроект. Извън разума на конституционните предписания е в подобни хипотези да се разчита на нова законодателна инициатива едва след бъдещето обнародване на закона. Точно затова в своите изказвания в подкрепа на инициативата на Васил Антонов отделни негови колеги-народни представители, логично и съвсем не без основание, са допускали и обратната възможност – приемането на предложените промени в чл. 6 да бъде последвано от преработване на бюджетната рамка, утвърдена преди това с второто гласуване по чл. 1 от законопроекта.

Нещо повече, в разглеждания случай поначало няма основание да се приеме, че второто гласуване на оспорената част от алинея 1 на чл. 6 от законопроекта е приключило с гласуваната подкрепа на направеното от Васил Антонов предложение. Чрез своя положителен вот мнозинството народни представители наистина са изразили съпричастност към патриотичните подбуди на инициатора на промените.

Непосредствено след това обаче още в същото заседание (29.11.2017 г.) е последвало цялостно гласуване на чл. 6 с отразяване на вече одобрените изменения по предложението, но тогава необходимото мнозинство не било постигнато. Провеждането на предложената процедура по прегласуване било отложено за следващия ден. На 30.11.2017 г. резултатът от прегласуването също се оказал негативен като този път народните представители предварително били информирани за опасността от възникване на конфликт с вече приетата бюджетна рамка. Така те са могли да избират между две възможности – да подкрепят текста с промяната, което би наложило преработване на бюджетната рамка по чл. 1, или чрез вота си да отхвърлят променения чл. 6 като одобрят варианта, подкрепян от водещата комисия. Обстоятелството, че мнозинството изразило действителната си воля, избирайки втората алтернатива, не противоречи на принципите на демократичната парламентарна процедура, залегнали в основния закон. Впоследствие чрез гласуване на второ четене било отхвърлено и предложението в частта за промяна на разпределението на субсидията за вероизповеданията по приложение № 1 към чл. 6, ал. 4 от законопроекта.

Като съобрази гореизложеното, Конституционния съд намира, че с описания по-горе механизъм на провеждане на законодателния процес не са били нарушени конституционните предписания, в частност – правилото по чл. 88, ал. 1 от Конституцията за приемане на законите на две четения. Може само да се допълни, че евентуалното уважаване на искането, освен че неминуемо би създавало необходимост от преодоляване на нормативна обстановка, несъвместима с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, няма автоматично да доведе и до целения от вносителя общественополезен ефект, защото разпределението на субсидията за вероизповеданията по Приложение № 1, съставляващо неразривна част от закона по силата на чл. 6, ал. 4, не е оспорено.

Неоснователен е и направеният в искането довод за незачитане на парламентарната процедура, установена в ПОДНС. От една страна, само по себе си отлагането на повторното гласуване на отделна законова разпоредба за следващото парламентарно заседание не нарушава предписаното от Конституцията. От друга страна, макар в случая тезата за нарушаване на чл. 71, ал. 2 ПОДНС да е оспорима, няма никаква основателна причина Конституционният съд да се отклони от досегашното си разбиране, отразено последователно в редица съдебни актове, че неспазването на правилата по ПОДНС не може да бъде приравнено на конституционно нарушение (вж. Решение № 5/1998 г. по к.д. № 2/1998 г., Решение № 4/1995 г. по к.д. № 2/1995 г. и др.).

Вносителите на искането са аргументирали основната си позиция с позоваване на две решения на Конституционния съд, по които е обявена противоконституционност на базата на нарушаване на правилото по чл. 88, ал. 1 от Конституцията, а именно – Решение 3/2007 г. по к.д. № 2/2007 г. и Решение № 7/2007 г. по к.д. № 1/2007 г. Установената по настоящето дело фактическа обстановка обаче се отличава съществено от казусите, по които е създадена горепосочената съдебна практика. Предложението на народния представител Васил Антонов в неговото неразривно единство не е било подкрепено от положителен вот на депутатите, за да може да се направи заключение, че второто гласуване само по една част от него, също подчинена на общата обединителна цел, е приключило окончателно. След като в хода на дебатите по чл. 6 от законопроекта мнозинството е одобрило идеята на предложителя, непосредствено последвалото второ гласуване при съобразяване на това одобрение, не е довело до позитивен резултат, който да обхване и конкретно оспорената разпоредба на чл. 6, ал. 1, Раздел II, т. 1.2 „Субсидии и други трансфери“. Предходните хипотези са твърде различни, защото при тях с второто гласуване предложенията на народните представители са били одобрени в тяхната пълнота като елементи на съответните разпоредби, а едва на следващо, започнало и приключило в друг ден заседание същите са били подложени на трето по ред гласуване, довело до приемането и последващото обнародване на текста, подкрепен от водещата парламентарна комисия. Важно е да се подчертае, че и в двата случая предложенията не са пораждали конфликт с други разпоредби на законопроекта, по които второто гласуване вече е било проведено или още е предстояло.

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

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ искането на група от 66 народни представители от Четиридесет и четвъртото Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл. 6, ал. 1, Раздел II, т. 1.2 „Субсидии и други трансфери“ от Закона за държавния бюджет на Република България за 2018 година (обн., ДВ, бр. 99 от 12.12.2017 г., в сила от 1.01.2018 г.).

Председател: Борис Велчев