

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

**РЕШЕНИЕ № 6**

София, 19 април 2007 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Румен Янков

Членове: Васил Гоцев

Людмил Нейков

Лазар Груев

Емилия Друмева

Владислав Славов

Евгени Танчев

Димитър Токушев

Благовест Пунев

Пламен Киров

Красен Стойчев

при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в закрити заседания на 12 и 19 април 2007 г. конституционно дело № 3/2007 г., докладвано от съдията Пламен Киров.

Делото е образувано на 29.01.2007 г. по искане на 51 народни представители от XL Народно събрание за установяване противоконституционност на § 100, § 101, § 102, § 103 и § 104 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2007 г. (обн. в ДВ, бр. 108 от 29.12.2006 г.).

Производството е по чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията. С посочените текстове се изменят и допълват действащи закони както следва: с § 100 - Законът за акцизите и данъчните складове; с § 101 — Законът за данък върху добавена стойност; с § 102 - Законът за мерките

срещу изпирането на пари; с § 103 - Законът за административните нарушения и наказания и с § 104 - Законът за счетоводството. В искането се твърди, че §§ 100 - 104 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет за 2007 г. са приети в нарушение на чл.87, ал.1 и 2 от Конституцията на Република България, тъй като не са внесени от народни представители или от Министерския съвет, каквото е изискването на основния закон. Според народните представители при гласуването в пленарна зала са нарушени чл.4, ал.1 и чл.88, ал.1 от Конституцията, тъй като посочените текстове са гласувани само на второ четене, без да са преминали преди това през задължителното първо четене съгласно изискването на основния закон на страната. Народните представители претендират също, че нарушавайки чл.4, ал.1 от Конституцията, който прогласява, че България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната, Народното събрание е допуснало нарушение и на чл.10 и на чл.11 от Закона за нормативните актове.

С определение от 13 февруари 2007 година съдът е допуснал искането за разглеждането по същество. Със същото определение са конституирани като заинтересовани страни Народното събрание, Министерският съвет, министърът на правосъдието и министърът на финансите, които са представили становища по делото. Всички заинтересовани страни излагат доводи, че искането на народните представители следва да бъде отхвърлено изцяло.

Конституционният съд обсъди искането, прецени съображенията, съдържащи се в него и в становищата на заинтересованите страни.

При произнасянето по искането за противоконституционност на §§ 100-104 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2007 г. не се получи необходимото мнозинство за уважаването му. Липсата на мнозинство за една от двете тези не позволи на съда да формира общи мотиви.

I. Според съдиите Лазар Груев, Емилия Друмева, Евгени Танчев, Димитър Токушев, Пламен Киров и Красен Стойчев атакуваните текстове не противоречат на разпоредбите на чл.87, ал.1 и ал.2, чл.88, ал.1 и чл.4, ал.1 от Конституцията на Република България, поради което искането следва да се отхвърли по следните съображения:

A. Изложените доводи в искането са само за допуснати процедурни нарушения при приемането на посочените разпоредби, като съдържанието им не се оспорва.

Относно поддържаното в искането твърдение, че оспорените разпоредби са приети в нарушение на чл.87, ал.1 и 2 от Конституцията на Република България, следва да се отбележи, че Конституционният съд многократно е отстоявал виждането си, че преценката за конституционност на законотворческия процес може да се основава само на стенографските протоколи от заседанията на парламента (Решение № 3 от 1993 г. по к.д. № 2 за 1993 г., Решение № 18 от 1995 г. по к.д. № 16 за 1995 г., Решение № 25 от 1998 г. по к.д. № 22 за 1998 г., Решение № 28 от 1998 г. по к.д. № 26 за 1998 г., Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 за 1998 г. и др.). Безспорно е, че стенографските протоколи представляват официални документи за проведените заседания на Народното събрание, от които може да се установи наличието на необходимия кворум и мнозинство за приемането на актовете, броят на гласуванията, с които е приет закон или друг акт на Народното събрание, т.е. да се установи спазването на конституционните изисквания. От стенографските протоколи е видно, че Четиридесетото Народно събрание на своето 188 заседание на 16 ноември 2006 г. приема на първо гласуване Законопроекта за държавния бюджет на Република България за 2007 г., внесен от Министерския съвет. На 19 декември 2006 г. народните представители са разгледали на второ четене Законопроекта за държавния бюджет въз основа на доклада на водещата Комисия по бюджет и финанси. От стенограмата на това заседание се вижда, че оспорените разпоредби са

предложени от постоянната комисия, която на свое заседание, проведено на 14 декември 2006 г. е приела доклада по внесения от Министерския съвет законопроект, като е предложила включването в законопроекта на оспорените разпоредби по установения в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) ред. Докладът на комисията включва всички направени между първо и второ четене предложения за изменения и допълнения на внесения законопроект.

Конституционната уредба на законодателния процес е пестелива. Ето защо се налага цялостният механизъм, представляващ процедурата, по която се извършва обсъждането и гласуването на законите, да бъде доразвит и конкретизиран в нормативен акт, приет въз основа на Конституцията. Така, съгласно чл.73 от Конституцията, организацията и дейността на Народното събрание се осъществяват въз основа на Конституцията и на правилник, приет от него. Изпълнявайки тази конституционна повеля, парламентът приема ПОДНС.

Анализът на правилото за двете четения на законопроектите потвърждава извода, че в случая няма противоконституционност, доколкото "двете четения" са двете решаващи фази на законодателния процес и протичат като обсъждане и гласуване в пленарната зала на парламента. Освен в пленарната зала, обаче, законопроектите се обсъждат и гласуват и в постоянните комисии на Народното събрание и именно затова Конституцията подчертава, че те подпомагат дейността на Народното събрание (чл.79 от Конституцията). По действащото парламентарно право преди първото четене законопроектът преминава "фаза на комисия", т.е. обсъжда се в комисиите, на които е разпределен от председателя на Народното събрание. След като законопроектът е приет в пленарна зала на първо четене в "цялост и по принцип" следва фазата на писмени предложения, които народните представители могат да правят по законопроекта като ги формулират и отправят до водещата комисия, в случая Комисията по бюджет и финанси. Тази фаза не е спомената в

Конституцията, но без нея второто четене в пленарна зала просто няма смисъл - защо да има второ четене, ако законопроекът няма да може да бъде изменен и допълван между двете гласувания? Според уредбата в ПОДНС предложенията на народните представители постъпват във водещата комисия, където се обсъждат, при което може да се формират предложения, изхождащи от самата комисия, които биват включвани в нейния доклад за второ четене. Този доклад съдържа всички направени предложения от народните представители след първото гласуване, включително и тези на комисията. Вносителят на законопроекта, обаче, няма право да прави предложения върху своя собствен законопроект. Поради това упрекът, че оспорените текстове, приети въз основа на предложения след първото гласуване не са инициирани в Министерския съвет, е несъстоятелен, тъй като подобна правна фигура е невъзможна в логиката и уредбата на законодателния процес.

Според правилата за протичането на законодателния процес, които се съдържат в чл.70, ал.2, т.1 и чл.71, ал.2 от ПОДНС водещата комисия по законопроекта (в случая Комисията по бюджет и финанси) внася в Народното събрание доклад за второ гласуване, който съдържа както писмените предложения на народните представители и становищата на комисията по тях, така и предложенията на самата комисия по обсъждания законопроект, когато тя приеме такива. При второто гласуване в пленарна зала се обсъждат както предложенията на народните представители, така и предложенията на водещата комисия, включени в доклада. Следва да се има предвид, че докладът по законопроекта е разгледан на заседание на Комисията по бюджет и финанси и е приет с гласуването му от присъстващите на заседанието ѝ народни представители - членове на комисията. Предложението на председателя на комисията за включването в законопроекта на §§ 100 - 104 е получило мнозинство от гласовете. По този начин народните представители - председателят на Комисията по бюджет и финанси и нейните членове - са внесли предложения за второто

гласуване по законопроекта и именно тези предложения са били поставени на обсъждане и гласуване в пленарна зала на заседанието на 19 декември 2006 г.

С оглед на горното, искането за установяване на противоконституционността на §§ 100-104 поради нарушение на чл.87, ал.1 от Конституцията е неоснователно. Председателят на Комисията по бюджет и финанси е народен представител и може да прави предложения за внасяне на изменения и допълнения в текстовете на приетия на първо гласуване законопроект. Приемането на тези предложения от останалите членове на комисията е основание за включването им в доклада по законопроекта, като предложения на комисията и това изрично е уредено в чл.70, ал.2, т.2 от ПОДНС.

Неоснователно е твърдението, съдържащо се в искането на групата народни представители, че депутатите не са могли да изразят становище по предложените нови § 100, § 101, § 102, § 103 и § 104. Народните представители са могли да изразят своето отношение по направеното предложение както на заседанието на постоянната комисия, на което е приет доклада по законопроекта, така и в пленарното заседание при гласуването на второ четене. Това е видно от съответните стенографски протоколи.

Б. В искането се твърди, че е нарушена задължителната процедура за гласуване на законопроекти, установена в чл.88, ал.1 от основния закон, уреждащ законодателния процес, който изисква законите да се обсъждат и приемат с две гласувания, извършвани на отделни заседания. По изключение се допуска парламентът да реши двете гласувания да се извършат в едно заседание.

Съгласно чл.71, ал.2 от ПОДНС при второто гласуване на законопроектите се обсъждат само предложения на народните представители, постъпили между двете четения, както и предложения на водещата комисия, включени в доклада ѝ. Не се обсъждат и гласуват

предложенията, които противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект.

След като законодателният процес съдържа правилото за две гласувания в пленарна зала като решаващи фази в приемането на всеки законопроект, тогава по дефиниция приетите закони ще съдържат и текстове, които ще са обсъдени и приети само веднъж в пленарната зала на второ четене, тъй като са били предложени между първото и второто четене на законопроекта. Това изрично и ясно е предвидено в ПОДНС. Тази регламентация не е в противоречие с конституционното правило на чл.88, ал.1 за двете гласувания, защото гласуването на предложенията, направени между първо и второ четене, е част от самото второ четене, а направените предложения са елементи в законодателната верига, "нанизана" след първото четене. В законодателния процес всяко действие е обусловено от предхождащото го - до второ четене не може да се стигне, ако не се мине през фазата на писмените предложения на народните представители за изменение и допълнение в текстовете на законопроекта.

Внесените в Народното събрание законопроекти се изменят и допълват в процеса на тяхното обсъждане, като предложения в този смисъл се правят както от народните представители, така и от водещата комисия. В конкретния случай допълнения към законопроекта са направени чрез предложения на водещата комисия - Комисията по бюджет и финанси, на основание чл.70, ал.2, т.2 от ПОДНС. Такива именно допълнения представляват оспорваните §§ 100-104, които са били включени в доклада на водещата комисия като нейни предложения. Те са обсъдени в пленарна зала и са приети по съответния ред на второ гласуване.

Практиката на Конституционния съд категорично потвърждава възможността да се внасят промени в законопроектите между двете гласувания на Народното събрание. Така в мотивите на Решение № 14 от 2001 г. по к.д. № 7 от 2001 г. Конституционният съд е приел, че

"Конституцията не ограничава възможностите на законодателя да допълва или изменя проектите за закони между двете гласувания", както и че "съвсем естествено и конституционносъобразно е внесените законопроекти да бъдат изменяни и допълвани в процеса на тяхното обсъждане". От тази гледна точка изискването за две гласувания на законите, провеждани на отделни заседания, е тясно свързано със създаването на гаранции за упражняване правото на народните представители да правят промени в първоначалните текстове на законопроектите.

Според стенографския протокол от заседанието на Четиридесетото Народно събрание, проведено на 19 декември 2006 г., на тази дата е проведено второто гласуване на проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2007 г. На заседанието са обсъдени, гласувани и приети предложенията на постоянната Комисия по бюджет и финанси за допълване на законопроекта. При това по отношение на оспорваните §§ 100-104 изцяло е спазена поредността, предвидена в чл.56, ал.1 от ПОДНС. В този смисъл, съгласно стенограмата, първо са подложени на гласуване предложенията за отпадане на оспорваните параграфи, които не са приети, а след това са подложени на гласуване самите разпоредби, които са приети с необходимото мнозинство. Предложените от Комисията по бюджет и финанси разпоредби са обсъждани от народните представители и са правени предложения за промени в тях. След това всички предложения са подложени на гласуване. Така например от стенограмата е видно, че предложението на народния представител Мартин Димитров за изменение на § 100 е подложено на гласуване и е прието, докато предложенията на Иван Костов за отпадането на § 101 и на Яни Янев за допълнение на т.24 от същия параграф не са приети. В тази връзка не може да се възприеме твърдението на вносителите на искането, че народните представители не са имали възможност да предложат изменения в оспорените разпоредби. Атакуваните разпоредби не противоречат на целите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект. Те го допълват в светлината на общия



дух и общите принципи, залегнали в него. Предложените от постоянната комисия допълнения целят да се осъществят постъпленията в бюджета до размерите на заложените приходи и изобщо да гарантират неговото изпълнение. Те са насочени към ограничаване на възможностите за отклоняване на средства от бюджета, към намаляване на корупционните практики, към ограничаване прането на пари и повишаване на разкриваемостта на правонарушенията във финансовата система на страната.

С оглед на изложеното, твърдението на вносителите на искането, че посочените параграфи са приети само на второ четене, е несъстоятелно. Целият закон, част от който са и оспорваните разпоредби, е приет на две гласувания, извършени на отделни заседания, като са спазени изискванията на чл.88, ал.1 от Конституцията на Република България.

В. В искането се твърди, че атакуваните §§ 100-104 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2007 г. противоречат и на чл.4, ал.1 от Конституцията, съгласно който Република България е правова държава, която се управлява според Конституцията и законите на страната. Логическият и правният извод от анализа на тази разпоредба е, че конституционните и законовите норми са задължителни за всички граждани и държавни органи, включително и за народните представители, които са избрани от народа, осъществяват политическо представителство и приемат законите на страната. Както е видно от изложените по-горе съображения, оспорваните разпоредби са приети от Народното събрание, като са спазени изискванията на чл.87, ал.1 и ал.2 и чл.88, ал.1 от основния закон. Ето защо твърдението, че са нарушени конституционни разпоредби, което е довело до противоречие с фундаменталната норма на чл.4, ал.1 от Конституцията, не може да бъде възприето.

Г. На следващо място в становището на молителите е застъпено виждане, че гласуването на §§ 100 - 104 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2007 г. е в противоречие с разпоредбите на чл.Ю и чл.11 от Закона за нормативните актове (ЗНА). Конституционният съд извършва преценка за конституционността на законови разпоредби единствено с оглед на това дали са нарушени конституционни норми. Той не може да преценява съответствието на един закон с останалите закони, тъй като би излязъл от компетентността си по чл.149, ал.1 от Конституцията на Република България.

Целта на Закона за нормативните актове е създаването на правила за съставянето на нормативните актове. Независимо от това, посочените текстове на чл.Ю и чл.11 от ЗНА са законови, а не конституционни, поради което евентуалното им неспазване не може да бъде приравнено с нарушение на Конституцията. Поради това посочените в искането доводи за нарушения на ЗНА са без значение за решаване на настоящото конституционно дело. В тази връзка е и практиката на Конституционния съд, възприета в редица негови решения (Решение № 28 от 1998 г. по к.д. № 26 от 1998 г.; Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г. и Решение № 4 от 2002 г. по к.д. № 14 от 2002 г.).

Въпреки това не може да се отмени твърдението, че е налице вътрешно противоречие в законодателството, стигащо до претенция за нарушаване на принципа за правовата държава. Следва да се отбележи, че самото искане в тази му част е противоречиво и необосновано. Вносителите не посочват къде точно е твърдяното противоречие - на кои разпоредби на чл.Ю и чл.11 от ЗНА противоречат оспорените §§ 100-104. Освен това не става ясно как, основавайки се на тези разпоредби, с които са въведени правила за съставяне на нормативните актове, вносителите са стигнали до извода, че със Закона за държавния бюджет за 2007 г. не могат да се правят изменения и допълнения в специалните материални закони,

след като от визираните чл.10 и чл.11 от ЗНА произтича напълно противоположен извод. Същите текстове от ЗНА имат нормативно развитие и детайлизиране в Указ № 883 за прилагане на ЗНА, който образува органично цяло със сочения закон. Този указ предвижда, че когато с нов се замества действащ нормативен акт правилата за отменяне, изменение и допълване на други нормативни актове се включват в заключителните разпоредби (чл.35, ал.2 от Указ № 883 за прилагане на ЗНА). В случая законодателят е спазил тези изисквания като е включил оспорените текстове в заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет за 2007 г. Следователно не е налице нарушение на Закона за нормативните актове и на указа за неговото прилагане, а оттук и на принципа за правовата държава.

По посочените съображения следва да се приеме, че при гласуването на §§ 100-104 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2007 г. не са нарушени разпоредбите на чл.87, ал.1 и ал.2, чл.88, ал.1 и чл.4, ал.1 от Конституцията.

II. Съдиите Румен Янков, Васил Гоцев, Людмил Нейков, Владислав Славов и Благовест Пунев намират, че оспорените разпоредби са приети в нарушение на чл.88, ал.1, изречение първо от Конституцията.

В законопроекта за държавния бюджет за 2007 година, който е внесен от Министерския съвет в Народното събрание, измененията и допълненията на законите, посочени в §§ 100-104 от закона не се съдържат. Законопроектът е приет на първо гласуване в пленарно заседание на 16.11.2006 г. Оспорените разпоредби са включени в доклада на комисията по бюджет и финанси по законопроекта на МС, по предложение на нейния председател, за първи път на свое заседание на 14.12.2006 г., като част от доклад за второто гласуване на 19.12.2006 г. От изложеното е видно, че тези разпоредби са предложени от комисията за пръв път между първо и второ четене на законопроекта. Те съдържат

изменения и допълнения по същество не на Закона за държавния бюджет, а на пет други закона: Закон за акцизите и данъчните складове; Закон за данък върху добавената стойност; Закон за мерките срещу изпирането на пари; Закон за административните нарушения и наказания и Закон за счетоводството, като само тези от Закона за данък върху добавената стойност съдържат над петдесет нови текста.

Кратката по съдържание разпоредба на чл.88, ал.1 от Конституцията, като посочва, че законите се обсъждат и приемат с две гласувания в отделни заседания цели да осигури възможността за дебат, осмисляне на внесеното предложение, отстраняване на опущения и грешки във вече гласуван текст на закон. Нещо повече, дори при очевидна нужда, която налага съкращаването в едно заседание на законодателния процес, гласуванията също трябва да бъдат две - чл.88, ал.2, изречение второ от Конституцията.

Такава преценка е невъзможно да се извърши при положение, че предложението за включване на нови, несъществуващи в първоначалния текст разпоредби, се направи след първото гласуване. Това би нарушило предписания конституционен ред, предвиждащ приемане на закон с две гласувания. Процедирането по този начин има за последица взимането на решение в отсъствието на алтернатива, увеличаването на риска от неадекватност и отдалечава очакването от оптималния резултат от акта. Тъкмо в стремежа да бъдат избегнати споменатите негативни последици, трябва да се търси разумът на посочената разпоредба от Конституцията.

Наистина Конституцията не ограничава възможността на законодателя да допълва или изменя проектите за закон между двете гласувания, както това е посочено в мотивите на решение № 14 от 2001 г. по к.д. № 7 от 2001 г. Тя обаче изисква изменения и допълнения да се правят в текстове от закон, които са обсъждани и приети, макар и по принцип, с първото гласуване. Нови разпоредби, които са били включени за първи път в законопроекта след първо четене, фактически се обсъждат и

приемат само с едно гласуване (второто). В случая допълнително включените §§ 100-104 представляват предложения, които са извън обхвата на приетия на първо гласуване законопроект. Те се отнасят до изменение и допълнение на други закони, които дори да имат отношение за обезпечаване приходите на бюджета за 2007 г. са със значение, което далеч надхвърля тази цел и ограниченото във времето действие на бюджетния закон като годишен финансов план на държавата.

Като допълнителен аргумент към изложеното следва да се отбележи и обстоятелството, че § 101 например, който съдържа многобройни текстове от различни глави в Закона за данък върху добавената стойност една цяла нова глава и целия параграф към него е приет само с едно гласуване. Ако това бе станало със самостоятелен законопроект дебатът и приемането на законопроекта щяха да бъдат глава по глава, раздел по раздел или текст по текст. Приет с едно гласуване законопроект има за последица неблагоприятното отражение върху качеството на законотворчеството.

Парламентаризмът е система, в която поставената в неизгодно положение от съществуващото съотношение на силите опозиция да разполага с инициатива и възможност да покаже недостатъците на предлаганото решение и да направи опит да го измени. При представителната демокрация дебатът е повече от необходим, тъй като без него част от представяваните на практика са лишени от възможността да изразяват становище.

Първото стъпало на демократичния процес е спазването на първоначално установените процедурни правила. Нарушаването им е източник на напрежение и безпокойство, което по неведоми пътища се предава и на обществото.

Поради изложеното и на основание чл.149, ал.1, т.2 и чл.151 от Конституцията съдът

**РЕШИ:**

Отхвърля искането на петдесет и един народни представители от XL Народно събрание за установяване на противоконституционност на параграфи 100, 101, 102, 103 и 104 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2007 г. (обн. ДВ, бр.108 от 29.12.2006 г.).

Председател:

Румен ИЖИКОВ