



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от
Министерския съвет на Република България

по
конституционно дело № 1 за 2009 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 17 март 2009 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 1 за 2009 г., образувано по искане на 54 народни представители от XL Народно събрание за установяване на противоконституционност 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.; изм., бр. 12 от 2009 г.)

В искането се твърди, че оспорената разпоредба е приета в отклонение на буквата и духа на Конституцията на Република България, в чиито разпоредби ясно и непротиворечиво са посочени редът, органите и правомощията им по приемането и изпълнението на държавния бюджет.

Очевидно твърдението се обосновава с разпоредбите на чл. 84, т. 2 и чл. 106 от Конституцията, според които Народното събрание приема държавния бюджет, а Министерският съвет ръководи изпълнението му.

Считаме, че искането е необосновано. Преди всичко изложените в него съображения не се отнасят за оспорената разпоредба, в която никъде не се споменава Министерският съвет. В чл. 18, ал. 2, т. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2009 г. (ЗДБ за 2009 г.) е уредено само, че в случаите по ал. 1 утвърденото бюджетно салдо по чл. 1, ал. 3 може да се намали до размера на неизпълнението на приходите по държавния бюджет. Правомощия на Министерския съвет се възлагат едва с ал. 3 от същия текст, която обаче не се оспорва от вносителите. Доколкото съдът е ограничен от направеното искане, в случая ще се наложи да се проверява конституционосъобразността на атакувана без мотиви законова разпоредба.

Становището на Министерския е преди всичко по формулираното искане на вносителите и не следва изцяло изложените аргументи в него, тъй като те се отнасят за друга законова разпоредба.

Проектобюджетът за 2009 г. се основаваше на заложените политики и мерки в него за ограничаване отражението на световната финансова криза върху икономиката на страната, включващи благоразумна фискална политика, противодействаща на дисбаланса в икономиката чрез поддържане на положително салдо по консолидираната фискална програма не по-малко от 3 на сто от brutния вътрешен продукт и максимално ниво на разходите, които се преразпределят през бюджета, до 40 на сто от brutния вътрешен продукт. Проектобюджетът предвиждаше положително бюджетно салдо по републиканския бюджет в размер 381 718,5 хил. лв. и разрешаваше извършването на определени разходи в размер 93 на сто от планираните. Беше предвидено при определени условия да могат да се одобрят допълнителни инвестиционни разходи в рамките най-много на 1 на сто от прогнозата за brutния вътрешен продукт на страната, с които да може да се намали утвърденото бюджетно салдо по републиканския бюджет, но при условие, че положителното бюджетно салдо по консолидираната фискална програма след извършването на тези разходи не се намали под 2 на сто от тази прогноза.

С оглед на динамично променящите се икономически перспективи пред страната поради финансовата криза и очакваното намаляване на растежа на brutния вътрешен продукт внесеният от Министерския съвет проект на ЗДБ за 2009 г. беше преработен в Народното събрание – беше утвърдено бюджетно салдо по републиканския бюджет в размер 488 926,1 хил. лв. и вместо в размер 93 на сто Народното събрание утвърди нелихвените разходи и трансферите в размер 90 на сто.

Бяха направени и съответни промени в чл. 18 от проектобюджета:

*С ал. 1 беше предвидено, че при определени условия - икономически и финансови показатели и индикатори, водещи до оценки 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 - нелихвените разходи и трансферите 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.

*С оспорената разпоредба на ал. 2, т. 1 беше уредено, че в случаите по ал. 1 утвърденото бюджетно салдо може да се намали до размера на неизпълнението на приходите по държавния бюджет.

От анализа и систематичното тълкуване на чл. 17 и 18 от ЗДБ за 2009 г. може да се установи, че разпоредбите са тясно свързани. С чл. 17 от ЗДБ за 2009 г. законодателят въведе определени ограничения – разходи в размер 90 на сто от предвидените, предоставяне на останалите 10 на сто при определени условия и поддържане през годината на утвърденото с чл. 1, ал. 3 положително бюджетно салдо по консолидираната фискална програма. С чл. 18, ал. 1 по същество се гарантира изпълнението на чл. 17 при евентуално влошаване през годината на прогнозираните икономически и финансови показатели, като законодателят допуска отклонение от изискването за поддържане през годината на утвърденото с чл. 1, ал. 3 положително бюджетно салдо по консолидираната фискална програма.

Единствените логични изводи, които следват от анализа на чл. 18, ал. 1 и 2, са следните:

*С ал. 1 законодателят разрешава извършване на съответните разходи в размера по чл. 17, ал. 1, дори когато бюджетното салдо по консолидираната фискална програма е под утвърдения размер по чл. 1, ал. 3, стига салдото да е положително.

*С ал. 2 законодателят определя какво следва да се разбира под „положително“ бюджетно салдо по смисъла на ал. 1 – утвърденото бюджетно салдо по чл. 1, ал. 3, намалено с размера на евентуалното неизпълнение на приходите по държавния бюджет и на предоставените допълнителни трансфери по чл. 2, ал. 5 и по § 28 от Преходните и заключителните разпоредби.

Това е волята на народните представители и според нас тя е ясна – разходите не могат да се намаляват повече от 90 на сто, за да се поддържа утвърденият излишък по чл. 1, ал. 3 от ЗДБ за 2009 г. Доколкото няма конституционни норми, от които да следва друго, не става ясно на кои от действащите норми противоречи оспорената разпоредба.

Що се отнася до твърденията в искането, че с чл. 18, ал. 2, т. 1 от ЗДБ за 2009 г. се дава възможност на Министерския съвет да променя приетите с акт на Народното събрание конкретни показатели, без ясно посочени и приети по установения ред параметри и в условията на дискреция, очевидно е, че тези твърдения се отнасят до ал. 3 на чл. 18 от ЗДБ за 2009 г. Според ал. 3 когато неизпълнението на приходите по консолидираната

фискална програма е в размер, който може да доведе до отрицателно бюджетно салдо по консолидираната фискална програма, Министерският съвет може да намали нелихвените разходи и трансферите по чл. 1, ал. 2 под утвърдения им размер съгласно чл. 17, ал. 1. От анализа на разпоредбата е видно, че тя е ограничителна, а не дискреционна – изискването на законодателя за положително бюджетно салдо по консолидираната фискална програма е безусловно, той не допуска неизпълнението на приходите да доведе до отрицателно салдо и задължава Министерския съвет при наличието на такава вероятност да намали посочените разходи под утвърдения им съгласно чл. 17, ал. 1 размер.

В такъв смисъл е и досегашната практика на Конституционния съд. Така например с Решение № 6 от 2001 г. по конст. д. № 17 за 2000 г. Конституционният съд се е произнесъл по аналогичен въпрос, като е дал задължително тълкуване на чл. 106 от Конституцията в частта му „Министерският съвет ръководи изпълнението на държавния бюджет“. Конституционният съд е приел, че ръководството по непосредственото изпълнение на държавния бюджет е управленска функция, възложена на Министерския съвет с основния закон, както и че изразходването от Министерския съвет на повече средства от гласуваните в ЗДБ е възможно без разрешението на Народното събрание при наличие на условията, определени в Закона за устройството на държавния бюджет. В решението са изложени следните мотиви в подкрепа на този извод:

„Конституционният законодател извежда текущата управленска дейност, свързана с ръководството по изпълнението на бюджета, от правомощията на Народното събрание и я предоставя на Министерския съвет, който съгласно чл. 105, ал. 1 от Конституцията осъществява и вътрешната политика на държавата.

При упражняване на това свое правомощие Министерският съвет извършва оперативното управление на един вече приет от Народното събрание бюджет на Република България...

Тъй като бюджетът се основава на базата на прогнозите, макар приет от Народното събрание и облечен във формата на закон, той не се изпълнява точно в цифрово изражение както в приходната, така и в разходната му част. И това е напълно естествено...

В случая разпоредбата на чл. 106, предл. 1 от Конституцията представлява конституционното основание, въз основа на което законодателят е предвидил - с нормата на чл. 35, ал. 2 ЗУДБ - възможността за допълнително изразходване на средства, когато те не са гласувани в ЗДБ.

Да се приеме обратното, а именно, че Народното събрание се изключва от законотворческия процес, след като Министерският съвет разходва допълнителни средства над предвидените в бюджета, значи да се обезсмисли даденото от Конституцията право за ръководство на изпълнението на държавния бюджет. Изпълнението на бюджета

предполага и до голяма степен оперативност. Участието на Народното събрание при изпълнението на бюджета затруднява неговата законодателна дейност, тъй като ще се натовари с организационно-изпълнителски функции, което е в противоречие с конституционно прогласения принцип за разделение на властите - чл. 8 от Конституцията, и, от друга страна, ще затормози работата по непосредственото изпълнение на държавния бюджет.

Народното събрание не се изключва от законотворческия процес и поради факта, че то приема отчета за изпълнението на бюджета - чл. 84, т. 2 от Конституцията, а чрез възложения му съгласно чл. 62 от Конституцията парламентарен контрол може да следи непрекъснато и непосредствено изпълнението на бюджета.”

Ако нормата на чл. 106 от Конституцията е основанието, въз основа на което Министерският съвет може да изразходва повече средства от гласуваните в ЗДБ при наличие на условията, определени в Закона за устройството на държавния бюджет, на същото конституционно основание той може да изразходва и по-малко от гласуваните в ЗДБ средства при наличие на условията по чл. 18, ал. 3 от ЗДБ за 2009 г., определени от законодателя.

С оглед на посоченото считаме, че искането на народните представители за обявяване на противоконституционността на чл. 18, ал. 2, т. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2009 г. е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:


(Сергей Станишев)