



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № 11-03-17

София, 22.02. 2018. г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД  
Дел. № 90 Кв 14/17  
Дата 22.02.18г.

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

ОТ ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ - МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ  
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 14/2017 г.

**Относно:** Искане на група народни представители от 44-то Народно събрание за установяване на противоконституционност 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. (обн., ДВ, бр. 99 от 12.12.2017 г., в сила от 1.01.2018 г.)

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

На основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България Конституционният съд е сезиран с искане, внесено от 66 народни представители от 44-то Народно събрание, за установяване на противоконституционност 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. (ЗДБРБ за 2018 г.). На 21 декември 2017 г. Конституционният съд (КС) е образувал конституционно дело № 13/2017 г. по искането на групата народни представители.

Искането на народните представители се основава на тезата, че оспорената разпоредба е приета в нарушение на процедурата по чл. 88, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ), която изисква законите да се обсъждат и приемат на две

гласувания. В мотивите му са развити и доводи за нарушаване на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), с което според вносителите се накърнява принципът на правовата държава.

Вносителите поддържат твърдението, че е нарушена процедурата за приемането на закона, която предвижда две гласувания, проведени в две отделни заседания, като посочват, че „...Конституционният съд винаги и категорично е споделял разбирането, че не е допустимо да се извършва трето гласуване на разпоредба, чийто текст възпроизвежда първоначалното предложение на вносителя и не включва вече приетите предложения на народните представители (Решение № 3/2007 г. на КС по к. д. № 2/2007 г.)“ и че когато на второ гласуване предложението на народен представител за изменение и допълнение на основния текст на предложението на вносителя е прието, това означава, че е приет целият текст на съответната законова разпоредба, но с изменението или допълнението от народния представител.

С Определение от 23 януари 2018 г. КС е допуснал за разглеждане по същество искането на групата народни представители за установяване на противоконституционност на чл. 6, ал. 1, Раздел II, т. 1.2 „Субсидии и други текущи трансфери“ от ЗДБРБ за 2018 г. и е конституирал министъра на финансите като заинтересована страна по делото на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд.

Независимо че в правомощията и отговорностите на министъра на финансите не се включват процедурите, правилата и начина на протичането на законодателния процес, в т. ч. при разглеждането/обсъждането и приемането на закона за държавния бюджет на страната за съответната година в пленарна зала, не споделям застъпеното в искането твърдение за противоконституционност на посочената законова норма.

С оглед предоставената ми възможност и в определения от КС 30-дневен срок изразявам становище, че изложените в искането на народните представители мотиви за противоконституционност на оспорената разпоредба са недостатъчно обосновани и неоснователни, като излагам следните съображения конкретно по отделните аргументи в искането:

**1. Относно твърдението за нарушение на процедурата по чл. 88, ал. 1 от Конституцията.**

Конституционният съд многократно се е произнасял по искания за установяване на противоконституционност на закони на основание неспазване на разпоредбата на чл. 88,

ал. 1 от Конституцията на Република България, според която законите се обсъждат и приемат на две гласувания (Решение № 1 от 2011 г. по к. д. № 22/2010 г.; Решение № 14 от 2001 г. по к. д. № 7/2001 г.; Решение № 4 от 2002 г. по к.д. № 14/2002 г.; Решение № 7 от 2005 г. по к. д. № 1/2005 г.; Решение № 5 от 2009 г. по к. д. № 6/2009 г.; Решение № 8 от 2010 г. по к. д. № 2/2010 г. и др.). В своите решения Конституционният съд трайно и последователно поддържа разбирането, че преценката за конституционносъобразност на процедурата при гласуване и приемане на актовете на Народното събрание се прави на основата на данните, които се съдържат в стенографските протоколи за заседанията на законодателния орган. Според КС „стенографските протоколи са официалните документи на Народното събрание и имат доказателствена сила за отразените в тях изявления, обстоятелства и констатации“ (Решение № 3 от 1993 г. по к. д. № 2/93 г.; Решение № 18 от 1995 г. по к. д. № 16/95 г.; Решение № 7 от 2007 г. по к. д. № 1/2007 г. и др.).

Преценката дали приемането на чл. 6, ал. 1, Раздел II, т. 1.2 на ЗДБРБ за 2018 г. противоречи на чл. 88, ал. 1 от КРБ и на принципите на правовата държава следва да се извърши като се отчетат спецификите на закона за държавния бюджет и гласуването в цялост на законопроекта на ЗДБРБ за 2018 г. на заседанията на Народното събрание, проведени на 29 и 30 ноември 2017 г.

Народният представител Васил Антонов с вх. № 754-04-126/15.11.2017 г. депозира предложения за изменение между първо и второ четене на законопроекта за държавния бюджет за 2018 г., както следва:

1. В чл. 1, ал. 2, ред 5 „Резерв за непредвидени и/или неотложни разходи“ - числото „71 100,0“ да се замени с числото „69 970“;

2. В чл. 6, ал. 1, Раздел II, т. 1.2 „Субсидии и други текущи трансфери“ - числото „5000,0“ да се замени с числото „6130,0“;

3. Промяната да се отрази и в Приложение № 1 към чл. 6, ал. 4 с увеличение на съответните суми, предвидени за подпомагане на Българските православни църковни общности зад граница и за ремонт и строителство на храмове и манастири на Българската православна църква (БПЦ) в страната.

Гласуването при второто четене на законопроекта по предложенията на народния представител протича при следния ред:

На 29.11.2017 г. при гласуването на първото предложение на народния представител за изменение на чл. 1, ал. 2, ред 5 Народното събрание отхвърля предложението му числото „71 100,0“ да се замени с числото „69 970“, като окончателно е приет текстът на чл. 1 по доклада на бюджетната комисия.

При гласуването на чл. 6 и на предложенията по него Народното събрание приема второто предложение на народния представител. Веднага е направено предложение за прегласуване на чл. 6, като предложението на народния представител е прието отново. Пристъпено е към гласуване на целия чл. 6 с отразеното в него вече гласувано предложение на г-н Антонов, но чл. 6 не е приет с необходимото мнозинство, следователно измененията в чл. 6 също остават неприети.

Направени са веднага предложения за прегласуване и за отлагане на гласуването на чл. 6. В изпълнение на чл. 69, ал. 1, т. 2 от ПОДНС предложението за отлагане на следващо заседание се гласува преди това за прегласуване и предложението за отлагане на гласуването за следващото заседание е прието.

На заседанието на 30.11.2017 г. при прегласуването на чл. 6 с отразените предложения на г-н Антонов чл. 6 отново не събира мнозинство и не се приема. Следва гласуване на основния текст на чл. 6 от доклада на бюджетната комисия, който е приет с необходимото мнозинство в редакцията, която се оспорва от вносителите на искането като противоконституционна. Посоченото последно гласуване на текста на чл. 6 от доклада на бюджетната комисия, без да е включено в него предложението на народния представител Антонов, е визираното нарушение на нормите на чл. 88, ал. 1 от КРБ, като в искането на народните представители се твърди, че „новото гласуване на основното предложение на вносителя в заседанието на 30 ноември 2017 г. не представлява част от второто гласуване“ и „всъщност е предложен нов текст, което може да се осъществи с нова законодателна инициатива за приемането му на две гласувания след обнародване на вече приетите на второ гласуване законови разпоредби...“.

Видно от стенограмите от пленарните заседания на Народното събрание, на които е проведено обсъждането и гласуването на Закона за държавния бюджет на Република България за 2018 г., законопроектът е приет на първо гласуване на 9 ноември 2017 г. Второто гласуване на проекта, включващо обсъжданията на направени предложения след първото гласуване, е проведено на 29 и 30 ноември 2017 г. Според стенографските протоколи при провеждане на второто гласуване на законопроекта в хода на разискванията са подлагани на гласуване предложения по обсъжданите текстове от законопроекта, предложения по процедурни въпроси и др., чийто ред за разглеждане и гласуване е определен в разпоредбите на ПОДНС (чл. 69). Видно от хронологическото проследяване на стенографските протоколи няма основание да се възприемат твърденията на вносителите на искането, че е имало трето гласуване на нормата на чл. 6 и че на второ четене фактически е било прието предложението на вносителя с направеното от народния представител Васил Антонов предложение.

Не могат да бъдат споделени и развитите в искането доводи, че „когато на второ гласуване предложението на народен представител за изменение или допълнение на основния текст на предложението на вносителя е прието, това означава, че е приет целият законов текст на съответната законова разпоредба, но с изменението или допълнението на народния представител, което е прието“, както и застъпеното виждане, че не се налага нито гласуване на текста с поправката, нито на основното предложение на вносителя на законопроекта. Подобни твърдения не почиват и на правилата на чл. 69, ал. 1 от ПОДНС.

В случая, включително и доколкото вносителите на искането се позовават на принципа на правовата държава, би следвало да се отчете различното естество на закона за държавния бюджет. Конституционният съд нееднократно е анализирал спецификата на закона за държавния бюджет, изхождайки от идеята, че това не е закон в материален смисъл, а такъв, който следва да бъде определен като формален закон. За разлика от всички други закони, ЗДБРБ има характер освен на правен акт, но и на финансов план на предполагаемите приходи и разходи на държавата за текущата година, утвърдени от парламента. В мотивите на Решение № 2 от 2009 г. по к. д. № 1/2009 г. КС посочва следното: „Спецификата на предметното съдържание на този закон - бюджета, със своя повтарящ се, но винаги различен по своята конкретност предмет, както и бюджетните отношения с характера си на основни обществени отношения, неподдаващи се на трайна, но изискващи периодично своята едногодишна с оглед на действието си във времето уредба, са наложили не само особено вътрешно структуриране, но и различна техника при оформяне на различните по правната си природа разпоредби, които той съдържа. Те варират от същински правни норми до разпоредби, с които се утвърждават цифрови изражения на приходи и разходи, които чрез включването си в закона се превръщат в показатели, чието изпълнение се възлага на Министерския съвет. В тези показатели и съотношението между тях до голяма степен се изразява цялостната философия на съответния годишен държавен бюджет.“ Ето защо всяка една промяна във всеки един от показателите е обвързана или от цялостна, или от частична промяна в останалите показатели, заложили в бюджета. За разлика от типичните правни норми, „нормите - показатели“ от закона за бюджета в повечето случаи нямат самостоятелно действие, а промяната им неминуемо оказва влияние върху останалите разпоредби.

В Закона за публичните финанси (ЗПФ) съществуват разпоредби, свързани с приемането на държавния бюджет, които уреждат специфичната му форма, съдържание и показателите, по които се приема, както и отговорностите на министъра на финансите и на ресорните министри при разглеждането на законопроекта за държавния бюджет в Народното събрание. В чл. 85, ал. 1 от ЗПФ изрично е посочено, че законопроектът за държавния

бюджет се разглежда по реда, определен с Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

Цялостната рамка на бюджета за съответната година се определя в чл. 1 от закона за държавния бюджет, като в ал. 1 е разписана приходната част на бюджета – приходи, помощи и дарения, а в ал. 2 съответно разходната част на държавния бюджет – разходи, бюджетни взаимоотношения (трансфери) и вноската в общия бюджет на ЕС. В следващите членове от закона така посочените суми се разпределят по ведомства, общини и др. получатели на бюджетни средства като приходи, съответно разходи, трансфери, дарения. В тази връзка всяко предложение, направено между първо и второ четене, за промяна в предложените от вносителя Министерски съвет (МС) показатели, следва да отчита и да е обвързано с общата разходна част, определена в чл. 1, ал. 2. Ето защо в предложението на народния представител, наред с увеличаването на средствата по чл. 6, ал. 1, Раздел II, т. 1.2 „Субсидии и други текущи трансфери“ по бюджета на МС, е предвидено паралелно и намаление на средствата по ред 5 „Резерв за непредвидени и/или неотложни разходи“ на чл. 1, ал. 2 със същата сума. Предложеният източник на средства за увеличение на бюджета на МС в частта за политиката на вероизповеданията е посочен в намалението на предвидения резерв за непредвидени и/или неотложни разходи, което е продиктувано от необходимостта да се запази общият баланс в бюджета. След като източникът на допълнителни средства за увеличаване на разходите по чл. 6, ал. 1, Раздел II, т. 1.2 не е гласуван, защото е отхвърлено предложението за изменение на чл. 1, ал. 2, ред 5, то исканото увеличение в чл. 6, ал. 1, Раздел II, т. 1.2 се явява в противоречие с вече гласувания чл. 1, ал. 2, тъй като няма формиран източник на приходи.

От изложеното е видно, че всички показатели в държавния бюджет са обвързани помежду си и параметрите на показателя по чл. 6, ал. 1, Раздел II, т. 1.2 „Субсидии и други текущи трансфери“ от ЗДБРБ за 2018 г. от една страна са част от общите разходи по бюджета на МС, като се съдържат и в утвърденото с ал. 2 към чл. 6 разпределение на разходите по области на политики и бюджетни програми (Политика в областта на правото на вероизповедание), съответно в одобреното с Приложение № 1 разпределение на субсидията (ал. 4), а от друга страна същите са част от разходите на държавния бюджет по чл. 1, ал. 2 от закона.

По тази причина автоматичното приемане на предлаганото изменение без отразяване чрез съответни промени в другите свързани разпоредби както на самия чл. 6, така и на други членове от закона, би довело до вътрешна несъгласуваност на закон, който поради специфичния си предмет не търпи подобна липса на обвързаност. Съгласуваността между

числовите показатели е иманентна характеристика на държавния бюджет и липсата на такава е противоречие, което по своето естество и степен засяга конституционни ценности и норми.

## **2. Относно твърдението за допуснато нарушение на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.**

По повод наведените в мотивите към искането доводи за нарушаване на правила на ПОДНС, следва да се има предвид, че Конституционният съд застъпва трайно в практиката си разбирането, че евентуалните нарушения на установените в посочения правилник процедурни правила относно приемането на законите не са основание за установяване на противоконституционност на съответен текст от закона (Решение № 3 от 1991 г. по к. д. № 17/1991 г.; Решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34/1998 г.; Решение № 5 от 2003 г. по к. д. № 5/2003 г. и др.). Относно твърдението в мотивите за накърняване на принципа на правовата държава, прогласен от чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България, поради нарушаване на съществена норма на ПОДНС, отбелязвам, че Конституционният съд в редица свои решения се е поизнасял относно съдържанието на този принцип, вкл. и за да не се натовазва той прекомерно и често с очаквания за приложението му в конституционния процес.

Народните представители обосновават искането си с мотивите на Решение № 3 на КС от 2007 г. по к. д. № 2/2007 г. и Решение № 7 на КС от 2007 г. по к. д. № 1/2007 г. КС посочва в Решение № 3/2007 г. „че не е допустимо да се извършва трето гласуване на разпоредба, чийто текст възпроизвежда без съществени промени първоначалното предложение на вносителя и не включва вече приетите предложения на двамата народни представители.“. В процедурата по приемане на чл. 6 от ЗДБРБ за 2108 г. изискването при гласуването на разпоредбата на второ четене да бъде включено вече приетото предложение е спазено, тъй като веднага след приемането на предложението на народния представител Антонов е извършено гласуване на чл. 6 с отразените в него вече приети предложения на народния представител. Но чл. 6 с включените предложения не е приет както при първото гласуване на 29 ноември, така и на прегласуването на 30 ноември 2017 г. Твърдението в искането, че отлагането на прегласуването е извършено в нарушение на ПОДНС, е неоснователно. На заседанието на 29 ноември 2017 г. веднага след отхвърляне на чл. 6 с предложението на народния представител Антонов е поискано прегласуване, а веднага след това и отлагане на

гласуването, което е допустимо съгласно чл. 69, ал. 1, т. 2 от ПОДНС. Разпоредбата на чл. 71, ал. 2 от ПОДНС определя, че когато процедурата по гласуването или резултатът от него бъдат оспорени веднага след приключването му, председателят разпорежда то да бъде повторено. Резултатът от повторното гласуване е окончателен. В конкретния случай процедурата и резултатът от гласуването са оспорени веднага – това е станало непосредствено след гласуването. Предпоставката да бъде поискано повторно гласуване е съответното гласуване да бъде оспорено веднага, което е спазено. Обстоятелството, че повторното гласуване е отложено за следващия ден не е в противоречие с ПОДНС и с Конституцията. Повторното гласуване може да стане и на следващо заседание на Народното събрание. Дори и да има нарушение на ПОДНС, както се твърди в искането, КС е постоянен в практиката си, че „несъобразяването с разпоредби на ПОДНС никога не може да бъде основание да се обяви за противоконституционен един акт на Народното събрание...“ (Решение № 28 от 1998 г. на КС по к. д. № 26/1998 г.). При положение, че чл. 6 с предложените промени от народния представител Антонов не е приет нито при първото гласуване, нито при прегласуването, единственият вариант за народните представители е да гласуват отново чл. 6 с предложението от бюджетната комисия текст, тъй като неприемането на чл. 6 би оставило Министерския съвет без бюджет за 2018 г., което ще затрудни дейността на изпълнителната власт.

Основен мотив на КС по цитираното в искането на народните представители к. д. № 1/2007 г. да обяви оспорена разпоредба за противоконституционна поради нарушение на чл. 88, ал. 1 от КРБ е, че с приключване на второто гласуване завършва и самият законодателен процес относно съответната законова разпоредба, която придобива завършен вид, който обективира и формализира волята на Народното събрание. Анализирайки протеклите гласувания по предложението на народния представител, се стига до извода, че към момента на приемането на оспорения текст на чл. 6, ал. 1 по предложението от бюджетната комисия вариант не е приключило гласуването на второ четене на чл. 6. Отхвърлено е първото предложение на г-н Антонов за промяната на чл. 1, ал. 2, ред 5, от където да се търси източника на допълнителните средства, от друга страна е прието второто предложение, макар и обвързано с неприетото първо, за изменение на чл. 6, ал. 1, Раздел II, т. 1.2, и на трето място е отхвърлено цялостното приемане на чл. 6 с включеното вече прието предложение на народния представител. Както бе посочено по-горе, нормите на бюджетния закон са взаимосвързани и едва с цялостното му приемане се завършва бюджетната рамка на закона в качеството му едновременно и на правен акт и на финансова сметка на държавата.

В тази връзка цитираните в искането на депутатите решения на КС не са по



идентични казуси, а и следва да се отчитат спецификите на закона за държавния бюджет и гласуванията в съвкупност на текстовете на чл. 1 и чл. 6 от проекта на ЗДБРБ за 2018 г., поради което мотивите на тези решения не могат да се приложат аналогично за оспорената норма по настоящото дело. Ако КС приеме, че има нарушение на процедурни правила, изразявам становище, че същите не са съществени и с гласуването на предложения текст от бюджетната комисията не е извършено нарушение на чл. 88 от КРБ и принципите на правовата държава, които да обосноват противоконституционност на разпоредбата на чл. 6, ал. 1, Раздел II, т. 1.2 от ЗДБРБ за 2018 г.

Извън предмета на настоящото конституционно дело отбелязвам, че предложенията на народния представител г-н Антонов са направени с цел увеличение на средствата за ремонт на манастира „Св. вмчк. Георги Зограф“ в Света гора (Атон) и предоставяне на средства за конструктивно обследване, проектиране и възлагане на ремонт и реконструкция на катедрален храм-паметник „Св. Александър Невски“. Необходимите средства за тези дейности са предоставени с постановления за одобряване на допълнителни разходи по бюджета на Министерски съвет, както следва: с чл. 1, ал. 1, т. 1, б. “б“ от Постановление № 309 на МС от 20 декември 2017 г. за одобряване на допълнителни разходи/трансфери за 2017 г. (обн., ДВ, бр. 102 от 2017 г.) са предоставени средства в размер на 490 хил. лв. за ремонт на Патриаршеска катедрала "Св. Александър Невски", а с чл. 1, ал. 1 от Постановление № 274 на МС от 8 декември 2017 г. за одобряване на допълнителни разходи по бюджета на Министерския съвет за 2017 г. (обн., ДВ, бр. 99 от 2017 г.) - 940 000 лв. за довършителни строително-ремонтни дейности в манастира "Св. вмчк. Георги Зограф" – Атон, Гърция. Видно от изложеното, целта на направените от народния представител предложения е изпълнена още в края на 2017 г.

В заключение, изхождайки от цялостната философия и логика на закона за държавния бюджет, в т. ч. и от взаимовръзката между отделните показатели на финансовия план на държавата, не намирам основание да се приеме твърдението на вносителите на искането за противоконституционност на оспорената норма от ЗДБРБ за 2018 г. Описаната по-горе специфика на закона за държавния бюджет не дава основание да бъде споделено поддържаното от народните представители, че с проведеното гласуване на второ четене на 29 ноември 2017 г. фактически е било прието предложението на вносителя МС, но с направеното от народния представител Васил Антонов предложение.

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

Предвид изложеното, моля на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България да постановите решение, с което да отхвърлите искането на 66 народни представители от 44-то Народно събрание за установяване на противоконституционност 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. (обн., ДВ, бр. 99 от 12.12.2017 г., в сила от 1.01.2018 г.) като неоснователно и необосновано.

**МИНИСТЪР:**

**/ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ/**