



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 88 КВ 14/17г-
Дата 22.02.18г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 04.03-5.....
..... 22.02. 2018 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-н БОРИС ВЕЛЧЕВ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,

Изпращам на вниманието Ви становище на Министерския съвет по конституционно дело № 14 от 2017 г.

Становището е одобрено с Решение №104 на Министерския съвет от 2018 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ

(Бойко Борисов)



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 14 ЗА 2017 Г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 22 януари 2018 г. по конституционно дело № 14 за 2017 г., образувано на 21.12.2017 г. по внесено в Конституционния съд искане на 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 текущи трансфери“ от Закона за държавния бюджет на Република България (ЗДБРБ) за 2018 година (обн., ДВ, бр. 99 от 12.12.2017 г., в сила от 1.01.2018 г.), Министерският съвет е конституиран като заинтересована страна по делото.

Искането се основава върху тезата, че оспорената разпоредба е приета в нарушение на процедурата по чл. 88, ал. 1 от Конституцията, която изисква законите да се обсъждат и приемат с две гласувания. Искането се мотивира с нарушаване на процедурата за приемането, която предвижда две гласувания, проведени в две отделни заседания, като се посочва, 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 на Конституционния съд от 2007 г.)...“ Изтъкват се доводи, 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.

Искането за обявяване на противоконституционност на чл. 6, ал. 1, раздел II, т. 1.2 от ЗДБРБ за 2018 г. е неоснователно. Преценката дали приемането на посочената разпоредба е в противоречие с чл. 88, ал. 1 и с принципите на правовата държава следва да се извърши с оглед спецификите на закона за държавния бюджет и цялостното гласуване на второ четене на проекта на ЗДБРБ за 2018 г. на заседанията на Народното събрание на 29 и 30 ноември 2017 г.

С писмено предложение с вх. № 754-04-126/15.11.2017 г. от народния представител Васил Антонов са направени предложения за изменение между първо и второ четене на законопроекта за държавния бюджет за 2018 г.:

1. в чл. 1, ал. 2, на ред 5 „Резерв за непредвидени и/или неотложни разходи“ – числото „71 100,0“ да се замени с „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 „6130,0“, и

3. промяната да се отрази 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 в страната. Хронологията на гласуването при второто четене на законопроекта по предложенията на народния представител е следната:

- На заседанието 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 числото „71 100,0“ да се замени с „69 970“. Окончателно е приет текстът на чл. 1 по доклада на бюджетната комисия (Комисията);

- При гласуването на чл. 6 и на предложенията по него второто предложение на народния представител - в ал. 1, раздел II, т. 1.2 „Субсидии и други текущи трансфери“ числото „5000,0“ да се замени с „6130,0“, е прието от Народното събрание; веднага след това е направено искане за прегласуване, като предложението на народния представител е прието отново.

- След това е пристъпено към гласуване на целия член 6 с отразено в него приетото предложение на господин Антонов, но чл. 6 не е приет с необходимото мнозинство.

- Веднага след това са направени предложения за прегласуване и за отлагане на гласуването на чл. 6 за следващо заседание. В съответствие с чл. 69, ал. 1, т. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) предложението за отлагане на следващо заседание се гласува преди това за прегласуване; 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 господин Антонов отново не събира необходимото мнозинство и не се приема.

- Следва гласуване на основния текст на чл. 6 съобразно доклада на Комисията (без предложението на народния представител), който е приет с необходимото мнозинство в редакцията, която по настоящото конституционно дело се оспорва като противоконституционна.

Именно последното гласуване на текста на чл. 6 съобразно доклада на Комисията, без в него да е включено предложението на народния представител Антонов, е изведено в искането като нарушение на нормите на чл. 88, ал. 1 от Конституцията с твърдението, че „новото гласуване на основното предложение на вносителя в заседанието на 30.11.2017 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 обнародването на вече приетите на второ гласуване законови разпоредби...“.

Конституционният съд многократно е анализирал спецификата на годишния закон за държавния бюджет, която е от съществено значение за обосноваване дали оспорената разпоредба е противоконституционна, или не. 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. Бюджетните отношения изискват едногодишна уредба по отношение на действието си във времето, тъй като с оглед на характера си те не се поддават на трайна уредба. Спецификата на предметното съдържание на този закон е наложила не само особено вътрешно структуриране, но и различна техника при оформяне на различните по правната си природа разпоредби, които той съдържа. Затова бюджетните норми 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 и на други органи, определени в чл. 7 от Закона за публичните финанси. В тези показатели и в съотношението между тях до голяма степен се изразява цялостната философия на съответния годишен държавен бюджет и промяната във всеки един от показателите е обвързана или от цялостна, или от частична промяна в останалите показатели, заложен в бюджета. Това е така, тъй като 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. Член 1 от Закона за държавния бюджет определя цялостната рамка на бюджета за съответната година – ал. 1 в частта за приходите, а ал. 2 в разходната част на държавния бюджет – разходи, бюджетни взаимоотношения (трансфери) и вноската в общия бюджет на Европейския съюз. В чл. 2 и следващите от закона така определената рамка на бюджета е разбита по ведомства, общини, други получатели на бюджетни средства, като приходи, съответно разходи, трансфери, дарения. Поради тази причина всяко предложение, направено между първо и второ четене, за промяна в предложените от вносителя (Министерския съвет) показатели, като например увеличение на разходната част в конкретно перо, следва да отчита и да е обвързано с общата разходна част на чл. 1, ал. 2. Затова и в предложението на народния представител, наред с предложението да се увеличат средствата по чл. 6, ал. 1, раздел II, т. 1.2 „Субсидии и други текущи трансфери“ по бюджета на Министерския съвет (числото „5000,0“ да се замени с „6130,0“), паралелно е предвидено и намаляване със същата сума на средствата по ред 5 „Резерв за непредвидени и/или неотложни разходи“ на чл. 1, ал. 2 (числото „71 100,0“ да се замени с „69 970“), т.е. източникът на средства за увеличение на бюджета на Министерския съвет в частта за политиката на вероизповеданията е намаляването на предвидения резерв за непредвидени и/или неотложни разходи, което е необходимо, за да се запази общият баланс. Факт е, че след като източникът на допълнителни средства за увеличаване на разходите по чл. 6, ал. 1, раздел II не е гласуван с отхвърлянето на предложението за изменение на чл. 1, ал. 2, ред 5, то исканото увеличение би било в противоречие с вече гласувания чл. 1, ал. 2, тъй като няма източник на приходи. Принципно би било възможно източникът да се открие в намаляване на други предвидени средства, но както и Конституционният съд посочва в Решение № 6 от 2007 г. по к.д. № 3/2007 г. „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“, а в случая такива предложения между първо и второ четене не са направени и не може да се подлагат на гласуване.

В искането се цитират мотивите от Решение № 3 на Конституционния съд от 2007 г. по к.д. № 2/2007 г. и от Решение № 7 на Конституционния съд от 2007 г. по к.д № 1/2007 г. Наистина в Решение № 3 от 2007 г. се посочва, че „Съдът счита, 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. Твърдението в искането, че отлагането на „прегласуването“ е извършено в нарушение на правилника, е неоснователно. На заседанието на 29.11.2017 г. веднага след отхвърлянето 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. Съгласно чл. 71, ал. 2 от ПОДНС 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 и станало. Обстоятелството, че повторното гласуване е отложено за следващия ден, не е в противоречие с ПОДНС, нито с Конституцията. Повторното гласуване може да стане и на следващо заседание. Дори и да имаше нарушение на ПОДНС, както се твърди в искането, Конституционният съд 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 20.10.1998 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 26/98 г.). При положение че чл. 6 с предложените от народния представител Антонов промени не е приет нито при първото гласуване, нито при „прегласуването“, единственият вариант за народните представители е да гласуват отново чл. 6 с предложения от Комисията текст, тъй като неприемането на чл. 6 би оставило Министерския съвет без гласуван бюджет за 2018 г., което ще затрудни дейността на изпълнителната власт. Поради което считаме, че отделното гласуване на чл. 6 с предложения от Комисията вариант не е противоконституционно. Основен

мотив на Конституционния съд по цитираното в искането к.д. № 1/2007 г. да обяви оспорената разпоредба като противоконституционна поради нарушение на чл. 88, ал. 1 от Конституцията 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...“. При анализ на направените гласувания по повод предложението на народния представител е видно, че към момента на приемането на оспорения текст на чл. 6, ал. 1 по предложения от Комисията вариант **не е приключило гласуването на чл. 6 на второ четене**: от една страна, първото предложение за промяна на чл. 1, ал. 2, ред 5 (от където да се търси източника на допълнителните средства) е отхвърлено, от друга страна, второто предложение, макар и обвързано с неприетото първо предложение за изменение на чл. 6, ал. 1, раздел II, т. 1.2 е прието и на трето място е отхвърлено цялостното приемане на чл. 6 с включеното вече в него прието предложение на народния представител. Както бе посочено по-горе, нормите на бюджетния закон са взаимнообвързани 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. Във връзка с това казусите по цитираните в искането решения на Конституционния съд не са идентични, а и следва да се отчитат спецификите на закона за държавния бюджет и гласуванията в съвкупност на текстовете на чл. 1 и чл. 6 по проекта на ЗДБРБ за 2018 г., поради което мотивите на тези решения не могат да се прилагат безусловно и за оспорената норма по настоящото дело. Дори и съдът да приеме, че има нарушение на процедурни правила, то считаме, че същите не са съществени и с пристъпването към гласуване на предложениния текст от Комисията не е извършено нарушение на чл. 88 от Конституцията и на принципите на правовата държава, които да обосноват противоконституционност на разпоредбата на чл. 6, ал. 1, раздел II, т. 1.2.

С оглед на изложените съображения считаме, че искането на група народни представители за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 6, ал. 1, раздел II, т. 1.2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2018 г. е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

Извън изложеното, следва са има предвид и следното: предложенията на народния представител имат за цел увеличаване на средствата за ремонт на манастира „Св. 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: с чл. 1, ал. 1, т. 1, буква "б" от Постановление № 309 на Министерски съвет от 20 декември 2017 г. за одобряване на допълнителни разходи/трансфери за 2017 г. (ДВ, бр. 102 от 2017 г.) са предоставени средства в размер 390 хил. лв. за финансиране на предварително проучване за конструктивно обследване на Патриаршеска катедра „Св. Александър Невски”, а с чл. 1, ал. 1 от Постановление № 274 на Министерски съвет от 8 декември 2017 г. за одобряване на допълнителни разходи по бюджета на Министерския съвет за 2017 г. (ДВ, бр. 99 от 2017 г.) - 940 000 лв. за довършителни строително-ремонтни дейности в манастира „Св. вмчк. Георги Зограф” – Атон, Гърция, с което целта на постъпилите предложения е изпълнена.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко Борисов)