

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

**РЕШЕНИЕ № 2**

София, 12 май 2009 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Румен Янков

Членове: Васил Гоцев

Людмил Нейков

Емилия Друмева

Владислав Славов

Евгени Танчев

Димитър Токушев

Благовест Пунев

Пламен Киров

Красен Стойчев

Снежана Начева

Георги Петканов

при участието на секретар-протоколиста Росица Симова разгледа в закрито заседание на 12 май 2009 г. конституционно дело № 1/2009 г., докладвано от съдията Снежана Начева.

Делото е образувано на 6 март 2009 г. по искане на 54 народни представители от 40-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл.18, ал.2, т. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2009 г. /ДВ, бр.110/2008 г, изм. бр. 12/2009 *T.L*

С определение от 17 март 2009 г., на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията и чл.19, ал.1 от Закона за Конституционния съд, искането е допуснато за разглеждане по същество.

Предвид предмета на делото, на основание чл.21, ал.1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд и като уважи предложението на искателя, с определението по допустимостта съдът конституира като заинтересувани страни Народното събрание, Министерския съвет, министъра на финансите, министъра на

правосъдието, Висшия съдебен съвет, Върховния административен съд и Сметната палата, на които предостави възможност в 20-дневен срок да представят свои писмени становища по делото.

До 10 април 2009 г. в Конституционния съд са постъпили становища от Народното събрание, Министерския съвет, министъра на финансите и министъра на правосъдието, в които се твърди, че искането е неоснователно, а в две от тях - и необосновано, поради което трябва да бъде отхвърлено.

Според мотивите на искането, оспорената конституционност на чл.18, ал.2, т. 1 от ЗДБ за 2009 г. се основава на противоречието ѝ с чл.84, т.2 и чл.106 от Конституцията. Чрез атакуваната разпоредба се дава възможност на Министерския съвет да променя приетите с акт на НС конкретни параметри на бюджета за 2009 г. и по-точно - бюджетното салдо като конкретно съотношение между приходите и разходите на държавата, съгласно чл.2 и следващите от ЗУДБ.

С тази законова възможност - да се изменя държавния бюджет единствено по дискреция на Министерския съвет, без ясно посочени и приети по съответния ред параметри и с акт на орган на изпълнителната власт, според искателя, Министерският съвет напуска конституционноустановената територия на изпълнителната власт и навлиза в изключителната компетентност на Народното събрание. Последното е единственият орган, приел закона за държавния бюджет, който има и правомощията да го изменя през съответната финансова година.

В изпратеното от Народното събрание становище, прието от Комисията по бюджет и финанси, се обръща внимание на факта, че по време на съставянето на държавния бюджет не са могли да бъдат предвидени и отчетени всички неблагоприятни резултати от развитието на финансовата и икономическата криза, поради което в процеса на обсъждане и приемане на ЗДБ за 2009 г., НС е приело предложението на МС по чл.18, ал.2, т.1 с препращане към ал.1. Законодателят, при

предвидените там условия, е дал право на МС да може да намалява утвърденото бюджетно салдо по чл.1, ал.3 до размера на неизпълнението на приходите по държавния бюджет. Чрез възлагането на правомощие за промяна на бюджетните показатели законодателят цели да се поддържа положително бюджетно салдо в консолидираната фискална програма. С това възлагане, при достатъчно определени условия в ал.1, към която чл.18, ал.2, т.2 препраща, както и в ал.3, според НС, не се отменя конституционното право на НС през годината да предприеме промени в ЗДБ за 2009 г.

Според Министерският съвет, искането е необосновано, тъй като в оспорената разпоредба МС не е споменат. Правомощия на МС се възлагат едва с ал.3 на същия член, която не е оспорена от искателя. В този смисъл съображенията на искателя не се отнасят за оспорената разпоредба. Министерският съвет твърди, че искането е и неоснователно, поради следното:

Първоначално приетият от МС бюджет за 2009 г. е основан на заложените в него политики и мерки за ограничаване на отражението на световната финансова криза върху икономиката на страната, включващи благоприятна финансова политика, противодействаща на дисбаланса в икономиката, чрез поддържане на положително салдо по консолидираната фискална програма - не по-малко от 3% от брутния вътрешен продукт и фиксирано максимално ниво на разходите, които се преразпределят чрез бюджета. Едновременно с това в проектобюджета е била предвидена възможност, при определени условия, да могат да се одобряват допълнителни инвестиционни разходи в рамките най-малко на 1% от прогнозата за вътрешния брутен продукт на страната, с което 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 намалява под 2% от тази прогноза.

С оглед на динамично променящите се икономически перспективи, поради финансовата криза и очакваното намаление на растежа на брутния продукт, приетият от МС и внесен като Законопроект за държавния бюджет за 2009 г. е приет от НС със същата философия, но с по-голямо салдо по републиканския бюджет и с намален размер на нелихвените разходи и трансфери. Това е довело до промени в чл.18, вкл. и в оспорената разпоредба на ал.2, т.1, според която в случаите по ал.1 утвърденото бюджетно салдо може да се намали до размера на неизпълнението на приходите по държавния бюджет. Така, според МС, законодателят допуска отклонение от изискването за поддържане през годината на утвърденото с чл.1, ал.3 бюджетно салдо, стига то да е положително, като в ал.2 определя разбирането си за положително салдо в този случай.

В подкрепа на твърдението си за неоснователност на искането, МС се позовава и на практиката на КС - Решение № 6 от 2001 г. по к.д. 17 от 2000 г., с което според него, КС се произнася по аналогичен въпрос като дава задължително тълкуване на чл.106 от Конституцията в частта му: „МС ръководи изпълнението на държавния бюджет“. Според разбирането си за тези решения МС твърди, че по чл.18, т.2, ал.1, препращащ към ал.1 МС извършва оперативно управление на един вече приет от НС бюджет на РБ, включващо и предвидената в чл.35, ал.2 и 3 от ЗУДБ възможност за допълнително изразходване на средства, когато те не са гласувани от НС.

Според министъра на финансите твърдяната противоконституционност на атакуваната разпоредба се предпоставя от искателя, поради не точно разбиране на съдържанието на чл.84, т.2 и чл.106 от Конституцията по повод на държавния бюджет и разпределението на бюджетните правомощия между законодателната и изпълнителната власт.

Исключителното правомощие на НС да приеме държавния бюджет не изключва възможността то да определи условията, при които се извършва неговото изпълнение. Такива правила са установени в ЗУДБ, както и се установяват с годишните закони за държавния бюджет. Даването на допълнителна специфична уредба с годишния закон за държавния бюджет, какъвто е случаят с чл.18, не изключва НС от законодателния процес, тъй като тази уредба е дадена със закон и предвижда възможности от изпълнителен характер при точно установени условия и ред. Глобалната икономическа и финансова криза не само оправдават, но и налагат подобно законово решение.

Бюджетното салдо като резултатна величина /балансираща позиция/, не може директно да се променя. Върху нея, освен измененията на приходите и/или разходите, могат да влияят и други фактори, включително и действия на други субекти извън контрола и възможностите за влияние от страна на МС и другите държавни органи.

Оспорената разпоредба урежда само възможност за намаляване на бюджетното салдо по републиканския бюджет, без да предвижда конкретни правомощия на МС в това отношение, което прави аргументите на искането несъотнесими към нея. Предпоставките за осъществяване на тази възможност, определени в изчерпателните условия на ал.1, които трябва да са кумулативно дадени, могат да доведат до осъществяването ѝ при законоустановените изисквания - намалението да бъде до размера на неизпълнението на приходи по държавния бюджет, което не може да се характеризира като дискреция от страна на МС. В този смисъл чл.18, ал.2, т. 1 се явява „правило за следване от Министерския съвет, а не прехвърляне на правомощия от законодателната към изпълнителната власт за вземане на решение за определяне /промени/ на даден бюджетен показател".

В становището си министърът на правосъдието преценява искането за необосновано по отношение на чл.84, т.2 и чл.106 от Конституцията и

едновременно с това - неоснователно, поради което следва да бъде отхвърлено по следните няколко съображения:

Министерският съвет трябва да изпълнява възложените му с чл.105 и чл.106 от Конституция задължения, независимо от състоянието на държавния бюджет и неговото салдо. Правните и фактически действия, които той предприема за осъществяване на тази дейност, не са в нарушение на чл.84, т.2 от Конституцията. Нещо повече, оспорената разпоредба препраща към ал.1 на чл.18, където са установени условията, при които утвърденото бюджетно салдо може да се намали и то до размера на неизпълнението на приходите по държавния бюджет.

В член 18, ал.2, т.1 от ЗДБ за 2009 г. не е определен органът, който би могъл да направи констатация за наличие или липса на условията по ал.1 и би извършил намалението на бюджетното салдо. Но това не прави тази норма противоконституционна, тъй като самият законодател е преценил, че посочване на съответен субект не е необходимо.

Съгласно чл.106 от Конституцията, вече тълкуван от КС с Решение № 6 от 2001 г., осъществяваната от МС дейност по чл.18 е част от оперативното управление по изпълнение на държавния бюджет, което му е възложено от Конституцията. При осъществяване на своята дейност по изпълнение на държавния бюджет МС е подчинен и на ЗУДБ. Съгласно чл.10, ал.4 на този закон МС е задължен да внесе в НС предложение за изменение на държавния бюджет, когато през бюджетната година се очертават отклонения с неблагоприятен ефект за приходите и разходите, увеличаващи бюджетния дефицит определен с годишния ЗДБ, твърди министъра на правосъдието.

Конституционният съд констатира, че макар искането да се преценява от всички заинтересувани страни като неоснователно, характера на предвидената с чл.18, ал.2, т.1, препращаща към ал.1 възможност, е оценен по различен начин и то в твърде широк диапазон.

Така за НС това е правомощие възложено от НС на МС при определени условия. За МС - дейност по изпълнение на държавния бюджет. За министъра на финансите - законоустановено правило, което МС трябва да следва, а не прехвърлено правомощие от НС на МС. За министъра на правосъдието - действия, чието обвързване със субект в този закон е ненужно, тъй като е достатъчно предвиденото в ЗУДБ - чл.10, ал.4.

Конституционният съд, след като обсъди развитите в искането доводи и представените становища на заинтересуваните страни, прие че за да се произнесе по същество в рамките на искането по това дело - относно противоконституционността на чл.18, ал.2, т.1 от /ЗДБ за 2009/, трябва да отговори на следните въпроси:

1. Какви са конституционно установените правомощия на Народното събрание и на Министерския съвет във връзка с държавния бюджет;

2. В какво се състои спецификата на годишния закон за държавния бюджет, както и в какво се изразява тази специфика в ЗДБ за 2009 г.;

3. Какво е съдържанието на разпоредбата на чл.18, ал.2, т.1 от ЗДБ за 2009 г., която препраща към ал. 1 на същия член.

### **1. Какви са конституционно установените правомощия на Народното събрание и на Министерския съвет във връзка с държавния бюджет**

Правомощията на НС и МС във връзка с държавния бюджет установени в чл.84, т.2 - изключителна компетентност на НС да приема бюджета и отчета за изпълнението му, в чл.87, ал.2 - изключителна компетентност на МС да изготвя и внася законопроекта за държавния бюджет и в чл. 106 в частта „Министерският съвет ръководи изпълнението на държавния бюджет" - конституционна функция възложена на МС, са определящи за решаването на поставения пред КС въпрос. Чрез тези норми конституционният законодател е постигнал деликатен баланс между законодателната и изпълнителната власт във връзка с държавния бюджет, който не може да бъде нарушаван чрез закон. Нещо повече -

съобразяването с този баланс на бюджетното законодателство, както на устройствения закон /ЗУДБ/, така и на годишния закон за държавния бюджет, е задължително.

С Решение № 6/2001 г. КС е изяснил съотношението между тези конституционни норми. Според мотивите изложени в него, чл.106 е конституционна норма с общо съдържание, която не съдържа конкретна правна уредба на компетенциите на МС във фазата на изпълнение на държавния бюджет, като тази уредба е оставена за обикновеното законодателство и е осъществена чрез ЗУДБ. Като потвърждава това свое виждане КС счита още, че възприетият от конституционния законодател подход да не установява изчерпателен каталог на правомощията на МС, отчита спецификата на осъществяваната от него изпълнително-разпоредителна дейност. На конституционно основание тя има своя единствен ограничител - винаги се осъществява въз основа и в изпълнение на закона, т.е. трябва да бъде законосъобразна. Ръководството по изпълнението на държавния бюджет е конституционно възложено на МС. По дефиниция това е управленска дейност във връзка с изпълнение на приетия със закон държавен бюджет и в този смисъл трябва да бъде законосъобразна не само по отношение на ЗУДБ, но и по отношение на конкретния бюджетен закон за съответната година.

Спецификата на изпълнително-разпоредителната дейност, поради нейният характер и динамика, е достатъчно добре конституционно защитена с отсъствието на изчерпателен каталог от правомощия за МС и едновременно с това - с изискването цялата му дейност да бъде строго съобразена с Конституцията и законите, т.е. с конституционното изискване на законосъобразност. Поради това е разбираем и конституционно предвидения съдебен контрол върху актовете и действията на административните органи /та. 120, ал.1/ с общата клауза за обжалваемост /чл.120, ал.2/, както и правомощието на ВАС по чл.125, ал.2 от Конституцията да се произнася по спорове за законност на актове на МС и



на министрите, включително и такива по изпълнението на държавния бюджет.

Прави впечатление, че в становището си по това дело МС се позовава на Решение № 6/2001 г., излизайки извън конкретния му текст и не отчитайки контекста, в който то е постановено. Конституционният съд е категоричен в своята преценка - искането за задължително тълкуване на чл.106 в частта му: „Министерския съвет ръководи изпълнението на държавния бюджет“, се свежда само до „правото на МС да харчи повече средства от гласуваните в ЗДБ“.

В случая въпросната разпоредба на чл. 106 представлява конституционно основание, въз основа на което законодателя е предвидил с нормата на чл.35, ал.2 от ЗУДБ възможността за допълнително изразходване на средства, когато те не са гласувани в ЗДБ, т.н. „допълнителни кредити“. Но тази възможност е реализуема само при кумулативната даденост на две изисквания:

1. тези кредити да са покрити от преизпълнението на собствени приходи, както и разкриването на нови приходоизточници и
2. с това да не се влошава баланса на държавния бюджет.

В този смисъл разглежданото сега конституционно дело има друг предмет и диспозитива на Решение № 6/2001 г. е несъотносим към него. Ако в процеса на изпълнение на бюджета финансовите показатели се влошават като размери и съотношение до степен, съществено изменяща бюджетните показатели и с това променяща философията на конкретния годишен бюджет, единственото конституционносъобразно действие трябва да бъде изменението на съответния закон за държавния бюджет от НС, отново по инициатива на МС. Само така изпълнението на бюджета и в частта по непосредственото ръководство на това изпълнение, осъществявано от МС, ще продължава да бъде законосъобразно.

В разглеждания тук случай е недопустимо разширително тълкуване на диспозитива на Решение № 6/2001 г. каквото фактически предлага МС.

Според изразеното в становището мнение, той смята, че по силата на това тълкувателно решение правителството може да изразходва, както повече средства, така и по-малко от гласуваните без разрешение на НС. Освен това, когато диспозитивът говори за изрично упълномощаване със закон, видно от мотивите, се има предвид устройствения закон, а не едногодишния бюджетен закон. Последният може да отрази спецификата на съответната година, но не до степен, позволяваща на МС да коригира бюджетни показатели по начин, променящ философията на съответния годишен бюджет. Това може да направи само НС по инициатива на МС и то с закон.

Това е разбирането на Конституционния съд за смисъла, вложен от конституционния законодател в установените компетенции на НС и МС във връзка с държавния бюджет и единствено от тази позиция преценява конституционносъобразността на атакуваната разпоредба.

За да бъде убедителен в своята преценка Конституционният съд проследи и практиката по приложение на цитираните конституционни норми във връзка с държавния бюджет.

В периода 1992г. - 2008 г. от 17 на брой годишни закони за държавния бюджет само 4 - за 1992 г., 1997 г., 2001 г. и 2005 г. не са изменени и допълвани или поправяни. Тези промени винаги са ставали със закон. Във всички случаи, когато изменението и допълнението се е отнасяло до показатели на бюджетен закон, то се е осъществявало със закон за изменение и допълнение на съответния бюджетен закон по инициатива на Министерския съвет. Като примери могат да се посочат бюджетните изменителни закони, публикувани в ДВ, бр.108/1993 г., бр.68/1996 г. и бр.108/1996 г., бр. 71/1998 г. и бр.31/2000 г., с които се коригират разходи, дефицит или финансиране на дефицит. Дори с изменение и допълнение на ЗДБ от 1994 г. /ДВ, бр.88/1994 г./, по време на действието на Закона за съставянето и изпълнението на държавния

бюджет, са определени параметрите за разходване на средства по изпълнение на приходите по републиканския бюджет.

В този смисъл цялата практика във връзка с изменение и допълнение на годишните държавни бюджети в частта засягаща бюджетни показатели, се е реализирала по конституционно допустимия ред - със закон за изменение и допълнение на ЗДБ, чиито законопроект е внесен от МС.

Конституционният съд не вижда основание за насърчаване създаването на прецеденти чрез приложението на законова разпоредба, чието конституционно съдържание е спорно поради съществуваща неяснота в текста. То може да бъде изведено по тълкувателен път. И по този начин да бъде осигурено конституционносъобразното ѝ приложение.

## **2. В какво се състои спецификата на годишния закон за държавния бюджет, както и в какво се изразява тази специфика в ЗДБ за 2009 г.**

Конституционният съд намира за необходимо и в това дело да продължи своя анализ на спецификата на годишния закон за държавния бюджет, фрагментарно осъществен в общо 15 негови решения - 3 за даване на задължително тълкуване на норми на Конституцията /Решение №181993 г., Решение № 17/1995 г. и Решение № 6/2001 г./, 2 за произнасяне за противоконституционността на разпоредби от ЗУДБ и 10 за установяване на противоконституционността на разпоредби на годишни закони за държавния бюджет в периода 1992-2009 г.

Така в мотивите на Решение № 17/1995 г. на въпроса: при оспорване на конституционносъобразност на ЗДБ, какъв е акта, предмет на конституционния спор, съгласно чл.149, ал.1, т.2 - закон или друг акт на Народното събрание, КС изказва становище, оформено в теза, като приема, че в случая се произнася за конституционносъобразността на друг акт на НС, без да конкретизира какъв е този акт.

В мотивите на Решение № 17/1996 г. съдът говори за разпоредбата на чл.3 от атакувания ЗДО за 1996 г., като за „норма“ и дори прави

обобщение, че такава норма съществува и в годишните държавни бюджети от предходни години, като за пример се дават годишните бюджетни закони от 1993, 1994 и 1995 г.

В Решение № 15/1997 г., по повод атакувания чл.3, ал.2 на ЗДБ за 1997 г. Конституционният съд констатира, че „разпоредба с еднакво по същество нормативно съдържание" като атакуваната, съществува и в ЗДБ за 1996 г. Нещо повече - направена е констатация, че аналогична разпоредба съществува във всички бюджетни закони в периода от 1993 - 1996 г.

В повечето случаи, когато се е произнасял по искане за установяване на противоконституционност на членове от закона за държавния бюджет, КС винаги си е служил с обозначението „разпоредба", като често понятията „норма" и „разпоредба", са използвани в мотивите като синоними, като се говори и за норми, повтарящи се ежегодно.

В Решение № 22/1996 г., изхождайки и от разбирането си, че ЗДБ не съдържа правни норми, които уреждат трайно обществени отношения по смисъла на ЗНА, КС обявява за противоконституционен изменителен закон за държавния бюджет.

В мотивите на Решение № 6/2001 г., с което дава задължително тълкуване на чл.106 от Конституцията в частта „ МС ръководи изпълнението на държавния бюджет" КС, говорейки за спецификата на ЗДБ отбелязва, че той „не е като всички други закони". С това фактически се признава, че ЗДБ има качества на закон, макар и различен от другите закони, без да се навлиза в същността на неговата различност.

Всички посочени случаи показват, че в различни свои решения по повод на различни атакувани разпоредби, КС е отчитал различността на ЗДБ, който съдържа не еднородни по своята природа разпоредби, вървейки постепенно, но постоянно към изясняване на неговата специфика.

Конституционният съд приема, че за точното определение на спецификата на ЗДБ, който не е закон в материален смисъл, е необходимо

и достатъчно, той да бъде определен като формален закон. В конституционната номенклатура на актовете на НС са включени закони, решения, декларации и обръщения /чл.86, ал.1/, Правилник за организацията и дейността на НС /чл.73/, както и закони за изменение и допълнение на Конституцията, приемани в условията и по реда на Глава IX от Конституцията /чл.155, ал.1/. В този смисъл конституционният израз „други актове на Народното събрание" /чл.149, ал.1, т.2/, като правно понятие включва и формалния закон за държавния бюджет, изведен като специфика по пътя на тълкуването.

Законът за държавния бюджет обвързва МС и с финансовото рамкиране на неговата активност за най-ефективно постигане на определени цели при реализацията на държавни политики в осигурени с публични финанси сфери. Този закон се приема от НС по реда на законодателния процес. Следствие на това, той влиза във формална сила - приет от НС по реда на законодателния процес, може да бъде изменян и допълван само от този орган и по този ред.

Едновременно с това МС, съгласно чл.87, ал.2 от Конституцията има изключителното правомощие да внася законопроекта за държавния бюджет в НС.

За разлика от всички други закони ЗДБ има едногодишно действие - срочно и еднократно.

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, не подаващи 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 МС. В тези показатели и съотношението между тях до голяма степен се изразява цялостната философия на съответния годишен държавен бюджет. Министерският съвет е длъжен да ги изпълни без задължението при това изпълнение да ги спази абсолютните им размери.

В структурата на ЗДБ и то в приходно-разходната ѝ част има разпоредби с особена нормативна натовареност в рамките на съответна година. Те са законно основание на активността на МС в пределите на изпълнителната му дейност, но едновременно с това са граничеци с първичната нормотворческа дейност, присъща само на Парламента. Такива разпоредби трябва да бъдат добре лимитирани от законодателя, за да могат да гарантират ефективност на дейността на МС по изпълнението на бюджета, без да променят самото основание на тази активност - ЗДБ с неговите показатели. Чрез годишния ЗДБ, с оглед на предназначението му, НС отчита обективните предопределящи го фактори и съгласно своите конституционни правомощия го приема, отразявайки в него и спецификата на съответната година като финансова и икономическа ситуация. Годишният ЗДБ с тази своя особеност да отразява и спецификата на конкретната година, позволява не типични за други годишни бюджети разпоредби, в които може да се определят условия за възможна и допустима допълнителна активност на МС по изпълнението на съответния бюджет.

Принципният въпрос тук е дали оспорената разпоредба на чл.18, ал.2, т.1, която има такъв характер, е свързана с последици, надхвърлящи конституционно установените и допустими граници на компетентността на тези два органа - НС и МС.

Конституционно недопустимо е чрез ЗДБ да се моделират взаимоотношенията между тези два органа, участващи в процеса на подготовката, приемането и изпълнението му по начин, различен от конституционно установените им правомощия.

С цялата своя специфика, в духа на Конституцията, всеки ЗДБ е непосредствено законово основание на активността на МС по изпълнението на бюджета за конкретната година и измерител на това изпълнение, макар не в абсолютни стойности на цифровите показатели при отчета на съответното изпълнение.

Чрез годишния ЗДБ, както при съставянето, приемането така и при изпълнението му, се отчита конкретното финансово икономическо състояние в държавата за дадена година, като се осигурява правна сигурност и предсказуемост в действията по изпълнение на държавния бюджет и се гарантира ред и стабилност в публичните финанси. Най-сетне, чрез този закон, конституционното право навлиза в сферата на финансовото право с изискването за конституционосъобразност.

Във връзка със спецификата на ЗДБ възниква въпроса дали и доколко законовата форма може да привнесе автоматично нормативност в съдържанието. Според КС тази форма прави изпълнението на държавния бюджет задължително, но не може да привнесе нормативност в съдържанието на държавния бюджет. Едновременно с това тя отваря възможност за разпоредби с нормативна натовареност или за „нормативни примеси“ в неговото съдържание.

Наблюдаваната в последно време световна тенденция на повишена активност на правителството по бюджетната проблематика за сметка на парламента, дори предизвика характеризирането на съответен бюджет като ексекютивен или легислативен, в зависимост от степента на влияние на съответния орган върху него. За Конституционния съд единственият критерий в търсенето на отговор за характера и спецификата на ЗДБ за 2009 г. е Конституцията в нейния съвременен прочит. Тя не познава делегирането на законодателни правомощия от НС на МС и следователно не може да допусне такива и по отношение на специфичния предмет на ЗДБ. Едновременно с това тя възлага ръководството по изпълнението на държавния бюджет на МС, с което определя широтата на неговата

конституционно допустима активност в тази изпълнителна сфера, в рамките и на конкретното юридическо основание на тази активност - съответния ЗДБ. В този смисъл не е логично да се очаква, че е конституционно допустимо ЗДБ да предвижда възможност МС сам и по своя преценка да изменя този закон по начин, променящ лимитираното със закона юридическо основание на своята изпълнителна дейност в сферата на публичните финанси.

Така за установяване на конституционната мяра при определяне на границата на активността на изпълнителната власт в лицето на МС, която ЗДБ е длъжен да спазва, Конституционният съд отново се връща към въпроса за обема и характера на конституционно установените правомощия на НС и МС по повод на държавния бюджет, като изцяло се съобразява с постигнатия баланс между тях, който не може да бъде дебалансиран чрез законова уредба, още по-малко, чрез разпоредба на годишен закон за държавния бюджет.

### **3. Какво е съдържанието на разпоредбата на чл.18, ал.2, т.1 от ЗДБ-2009 г., която препраща към ал.1 на същия член.**

По това дело съдът се произнася в рамките на сезирането.

Позоваването от МС и НС на ал.3, която не е предмет на сезирането и в която МС е субект на предвидените там правно значими действия според съда е неубедително и неприемливо.

В рамките на чл.18, ал.3 е самостоятелна, в систематично отношение следва първите две и по никакъв начин не препраща към тях. Общото за чл.18 е, че чрез него се дават законови възможности за корекция на салдото при определени условия. Тези възможности са обособени в две самостоятелни хипотези. Първата - ал. 1 и ал. 2, свързани чрез препращане, в което не се дава отговор кой може да извърши съответното изменение. Втората - ал. 3 извън искането, в която има отговор на този въпрос, но той се отнася само до тази хипотеза.



Съдът няма да се произнася за конституционносъобразността на ал.3, тъй като не е сезиран с такова искане. Той не намира основание да разшири произнасянето си в рамките на това дело, което има за предмет само чл.18, ал.2, т.1 с препращане към ал.1. Точно тази първа хипотеза за изменение на салдото, преценена като достатъчно самостоятелна от искателя при сезирането, допусната до разглеждане по същество, е предмет на конституционния спор по това дело.

Атакуваната разпоредба на чл.18, ал.2, т.1 гласи:

„Утвърденото бюджетно салдо по чл.1, ал.3 може да се намали:

1. в случаите по ал.1 - до размера на неизпълнението на приходите по държавния бюджет;”

Разпоредбата, към която тя препраща - чл.18, ал.1 гласи:

„ При 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 на 90 на сто съгласно чл.17, ал. 1, при условие, че бюджетното салдо по консолидираната фискална програма е положително”

От цитирания текст е очевидно отсъствието на достатъчно яснота относно съдържанието на тази разпоредба с оглед на субект. Такава яснота е абсолютно необходимо условие за произнасяне по съществото на конституционноправния спор. Това наложи КС да анализира и изведе въпросното съдържание на основата на граматичен анализ на текста, систематично тълкуване, както и проследяване и отчитане на процеса на установяване на предметното съдържание на атакуваната разпоредба по време на обсъждането и приемането на ЗДБ за 2009 г. на първо и второ четене, отразен в Стенографски дневник на 40-то НС, книга 153 и книга 157 от 2008 г.

По този повод КС направи следните констатации, станали основание на съответните изводи:

Не е персонифициран субектът по чл.18, ал.2, т.1, препращаща към ал. 1 на същия член, в която също липсва персонифициран субект, какъвто, според правилата на българската граматика, трябва да бъде подлогът в съответното изречение.

И в двете алинеи, в отсъствие на подлог, точно според правилата на българската граматика е използван глагол във възвратна форма.

Обособените, с оглед на законодателна техника, две самостоятелни алинеи, са логично свързани чрез препращане. Последното не дава отговор на въпроса кой може да осъществи предвиденото в ал.2, т.1 при условията на ап. 1, реализирана неизвестно от кого.

Така двете алинеи се блокират взаимно и водят до фактическа невъзможност на приложение без отговор на интересувания ни при произнасянето въпрос: кой е субектът по чл.18, ал.2, т.1, а това значи още и дали е същия или различен от този, който може да действа по ал.1.

При това положение, когато текстът на закона не дава ясното, а чрез граматични похвати завоалира отговора на въпроса относно субекта, той трябва да се търси и изведе чрез проследяване на създаването на предметното съдържание на съответната разпоредба в процеса на обсъждането и приемането на ЗДБ-2009 г. и на плоскостта на правомощията на НС и на МС по повод на държавния бюджет.

Съдът констатира, че искателят и заинтересуваните страни, с изключение на МС и министъра на правосъдието, не забелязват отсъствието на субект, както в чл.18, ал.2, т.1, така и в ал.1 към която тя препраща. Като че ли по презумпция се приема, че такъв субект е МС. Искателя и заинтересуваните страни, в по-голяма или в по-малка степен са участници в процеса на оформяне на предметното съдържание на атакуваната разпоредба. В този процес чл.18, ал.2, т.1 и ал.1 към която тя препраща в първоначалния вариант на законопроекта приет на първо

четене, се различава от приетия на второ четене. Разликата между двата текста, повлияна от обсъждането на законопроекта в НС, по безспорен начин обективира промяната в атакуваната разпоредба, настъпила между първо и второ четене. Текстът отразява тази промяна, без да я изразява ясно.

В пленарното обсъждане на първо четене /19 и 28 ноември 2008 г., Стенографски дневник книга 153, стр. 53-126/ на внесения на 31.X.2008 г. от МС Законопроект за ДБ за 2009 г. чрез становищата на водещата постоянна комисия - Комисията по бюджет и финанси, изразени в съответен доклад под формата на предложения, както и на другите комисии, на Сметната палата, във всички изказвания на народни представители, се очертава философията на предлагания бюджет, вложена от вносителя и подкрепена от парламентарното мнозинство.

Този бюджет е замислен до голяма степен като бюджетът на мерките за ограничаване на отражението на световната финансова криза върху икономиката на страната главно чрез заложените в него финансови „буфери“. Между тях водещо значение има положителното бюджетно салдо по консолидираната фискална програма в размер не по-малко от 3 % - ниво съобразено с идентифицирани основни рискове при фискалната политика.

На първо четене атакуваната разпоредба с настояща номерация като чл.18, ал.2, т.1 има различно съдържание в законопроекта за държавния бюджет изразено редакционно в чл.18, ал.2, т.2. В цялост ал.2 гласи:

„ При прилагането на ал.1

1. не се прилагат изискванията и ограниченията на чл.34 и чл.35 от ЗУДБ

2. утвърденото бюджетно салдо може да се намали със сумата на допълнително определените разходи по ал.1."

Алинея 1, към която препраща ал.2 гласи:

„При икономически и финансови показатели, водещи до оценки и прогнози за съществено стагниране на икономиката и при намаляване на оценката за дефицита по текущата сметка на платежния баланс на страната, Министерския съвет може да одобри допълнителни бюджетни кредити за инвестиционни цели до 1% от прогнозата за годишния брутен продукт на страната при условие, че положителното бюджетно салдо по консолидираната фискална програма след извършване на тези разходи не се намалява под 2% от тази прогноза.“

В този вариант на чл.18, ал.2, т.2 и съответните две препращания към ал.1 - в общата хипотеза на ал.2 и в ал.2, т.2, вносителят и парламентарното мнозинство виждат възможност „при прекалено охлаждане на икономиката“ част от планирания бюджетен излишък да бъде освободен от Министерския съвет, за да подпомогне българската реална икономика, при съществуващата през месец декември 2008 г. невъзможност предварително да се определят параметрите на настъпващата икономическа криза.

По същество, парламентарният дебат във фазата на първото четене на този законопроект до голяма степен е центриран върху въпроса за планираното положително салдо и неговото значение като антикризисен стопиращ фактор, както и евентуалната необходимост от актуализацията му във времето на динамично развиващи се кризисни процеси. В тази връзка се дискутира и въпросът кой и как да направи съответния анализ на новите различни финансови и икономически реалности и кой да коригира съответните бюджетни параметри, правейки ги изпълними при новите условия.

Между тези параметри е и положителното бюджетно салдо по чл.1, ал.3 от Законопроекта за държавния бюджет за 2009 г. При второто четене, чл.18, ал.2, т.1 вече и самостоятелен обект на обсъждане и гласуване, в известна степен е предопределен от гласуването по принцип на първо четене на ПЗДБ за 2009 г. Този бюджет ще има положително бюджетно

салдо като стопиращ буфер в държавния бюджет за 2009 г. Но кой и как може в процеса на изпълнение на държавния бюджет да използва това салдо в това му качество, остава да бъде конкретно решено с приемането на чл.18, ал.2, т.1 , препращаща към ал.1.

По чл.18, включително и по текста на атакуваната разпоредба вече има направени предложения на народни представители с различен смисъл или редакция, различаваща се от тази на вносителя. Те варират от предложението чл.18 да отпадне, през изменение с предимно редакционен характер, до предложението в ал.1 думите „Министерски съвет" да се заменят с „Народно събрание", както и ал.2 да отпадне.

В приетия на второ четене текст от ал.1 са отпаднали думите „Министерски съвет" без да са заменени с думите „Народно събрание", ал.2 не е заличена, появили са се изречения без подлог и възвратни глаголи и в двете алинеи. Така по принцип подкрепения текст на вносителя е прередактиран по начин, завоалиращ отговора на въпроса за субекта по чл.18, ал.2, т.1.

При това положение, за да се произнесе, КС търси смисъла на чл.18, ал.2, т.1 препращаща към ал.1 от ЗДБ за 2009 г., съответстващ на Конституцията и изключващ възможността за прилагане на тази разпоредба с несъответстващ на Конституцията смисъл.

Като бюджетен показател - крайна резултатна величина между приходна и разходна част на държавния бюджет, салдото /дефицит - , излишък +/, отразява в най-голяма степен философията на държавния бюджет за съответната година. В този смисъл неговото изменение, при определени условия, представлява съществена корекция на ЗДБ, която може и трябва да се осъществи по инициатива на Министерския съвет от Народното събрание със Закона за изменение и допълнение на закона за държавния бюджет. Законодателната форма, макар и с това специфично съдържание изразява конституционният замисъл за споделена политическа отговорност при такова изменение, доказваща общата съвпадаща преценка

за ситуацията, която налага това изменение, направена от Министерския съвет и от Народното събрание. В тази корекция вътрешно се съдържат задължително направените от двата субекта съответни преценки в рамките на компетентността на всеки от тях. В салдото рефлектира и преосмислянето на приоритети, залегнали в бюджета и свързаното с това приоритетно разпределение на публични фондове, преразпределение на финансови ресурси, предварително разчетени и утвърдени от политически представителният орган Народно събрание.

Новото и различното в искането по това дело е корекцията на положително бюджетно салдо, предвидена като възможност според чл.18, ал.2, т.1 от ЗДБ - 2009 г., до която би могло да се стигне в резултат на осъществена активност при условията на ал.1. В този смисъл случаят е различен от предвидения в чл.Ю, ал.4 от ЗУДБ, към когото отправя в становището си министъра на правосъдието и който има предвид корекция на отрицателно бюджетно салдо - дефицит.

Конституционният съд приема, предвид обективната невъзможност да се прогнозира в достатъчна степен през м. декември 2008 тенденциите и скоростта на проявите на кризисни симптоми във финансите и икономиката, които биха могли да повлияят негативно на вече приети бюджетни показатели, че добре лимитираната с оглед на условия разпоредба на ал.1 дава възможност на Министерския съвет в процеса на изпълнение на държавния бюджет за 2009 г. да може да предприеме определени действия, ограничавачи или предотвратяващи този нежелан ефект. Но те не бива да променят философията на държавния бюджет за тази година - бюджет с излишък в размери, осигуряващи действието му като буфер върху инфлационните процеси.

Народното събрание е единственият орган, който приема годишният закон за държавния бюджет. По време на първото и второто четене то може да прави промени във внесеня законопроект с една условно казано, вътрешна законодателна инициатива - предложения на отделни народни

представители или на постоянни комисии. По същия начин и на същото основание Народното събрание е единствения орган, който изменя и допълва закони, включително и този закон. Чрез чл.18, ал.2, т.1 Народното събрание запазва правото си да променя резултатната величина - салдото, когато то е повлияно от дейността на Министерския съвет по ал.1 до степен, задължително изискваща такава корекция на утвърденото вече бюджетно салдо чл.1, ал.3.

Конституционният съд вижда конституционна логика в изискването Народното събрание да прецени доколко условията, предвидени в ал. 1 са в причинно-следствена връзка с нуждата от промяна на този резултатен показател и по-точно - на неговият размер. Съобразно своята констатация то може да реши в рамките на допустимото, с което вече се е ангажира като философия на този бюджет, да измени размера на положителното салдо, като го намали, но отстоявайки необходимостта от продължаващи усилия и активност на Министерския съвет във връзка с изпълнението на държавния бюджет при новите реалности на финансовата икономическа ситуация. Фиксираната в чл.18, ал.2, т.1 горна граница на това намаление - не „в“, а „до“ размера на неизпълнението на приходите по държавния бюджет предполага правнозначимата преценка на Народното събрание за конкретната отдалеченост или близост на коригираният размер на салдото до тази граница. В този смисъл преценката на Министерския съвет за причинно-следствената връзка между неговите действия и предлаганият коригиран размер на салдото, според проекта на ЗИДЗДБ за 2009 г. може да бъде възприета изцяло, частично или невъзприета от Парламента. Единствено той е в правото си на конституционно основание да изменя показатели на ЗДБ, когато те съществено променят облечената в закон прогностична рамка на приходно-разходния баланс в страната.

В този смисъл в духа на Конституцията, изменението на салдото по чл.1, ал3 от ЗДБ за 2009 г., ако и когато Министерския съвет предложи такава, трябва да бъде материализирано в конституционно предвидената

форма на закон, изразяващ съгласуваното общо усилие за изпълнение на държавни функции и задачи, обезпечени с парични средства, гарантирани от държавния бюджет, но вече в рамките на различна от първоначално приетата, реалистична към момента бюджетна прогноза. Отчитайки в обозрима степен възможността за очертаващи се отклонения с неблагоприятен ефект за приходите и разходите през бюджетната 2009 година, Конституционният съд приема, че Министерския съвет, а в последствие и Народното събрание, предвидливо са включили в ЗДБ за 2009 г., чрез чл.18, ал.2, т.1 една възможност за своевременна корекция, като парламента е продължил да отстоява и тук философията на този закон - салдо с излишък, в размери, които му придават значение на буфер срещу фактори от кризисен характер по отношение на финансите и икономиката.

В този дух са и относимите към искането норми на ЗУДБ преди всичко в глава първа. В този устройствен закон МС може да намери достатъчно основания за свои вътрешно финансови операции по изпълнението на бюджета, като чл.36, ал.1 предвижда единствено забраната за извършване на разходи или поемане на задължения, които влошават баланса на бюджета. Тази принципна забрана има и свое предвидено изключение - тя не се прилага в случайни, когато по предложение на МС, НС е приело съответни промени в годишния закон за държавния бюджет. Най-сетне годишният отчет за изпълнението на държавния бюджет се разглежда от МС и се внася в НС по показатели, по които е бил приет за съответната година. Ако тези показатели бъдат изменени със закон за изменение и допълнение на ЗДБ за съответната година, отчетът ще отрази тези показатели, които след поредното публикуване на съответния изменителен закон в Държавен вестник са станали органична част на ЗДБ за съответната година.

При обсъждане на един проект за ЗИДЗДБ Народното събрание ще направи своята политическа преценка на важни общи интереси, които биха могли да бъдат неотчетени в достатъчна степен в законопроекта, внесен от



МС. Парламентарния дебат като елемент на законодателния процес в случая ще изрази не само политическата преценка за състоянието на реалната икономика, но и ще ангажира НС със съответна политическа отговорност по този значим за управлението за държавата въпрос през бюджетната 2009 година.

Спецификата на този закон дава възможност за съвместни действия на законодателната и изпълнителната власт в едногодишния кратък интервал от време за неговото изпълнение чрез необходимите по общата им оценка изменения в ЗДБ. Подобна актуализация, ако тя бъде преценена за необходима и се реализира навреме, ще осигури по-реален с оглед на променящата се среда и с това изпълним ЗДБ в рамките на съответната бюджетна година.

В това дело Конституционният съд е изправен пред особена ситуация. Той констатира, поради неяснота, степен на несъответствие на законова разпоредба - чл.18, ал.2, т.1 Закон за държавния бюджет от 2009 г. с разглежданите по-горе конституционни норми — чл.84, т.2, чл.87, ал.2 и чл.106 в цитираната му част. Това несъответствие не е достатъчно за установяване и прогласяване на противоконституционност, но е достатъчно за предизвикване на противоконституционно приложение на тази законова разпоредба. Без да проявява излишен съдебен активизъм, с мотивите на това решение, съдът може и трябва да предотврати такова приложение на законовата разпоредба, като изведе конституционно дължимото ѝ съдържание, чрез отправяне и към прякото приложение на съответните конституционни норми.

Конституционният съд е убеден, че МС ще се съобрази с мотивите на това решение, ако и когато му се наложи да приложи чл.18, ал.2, т.1, препращаща към ал.1. В противен случай тези мотиви биха могли да бъдат силно основание за произнасянето на ВАС, ако и когато пред него бъде атакуван като незаконосъобразен акт на МС, издаден въз основа на тази

разпоредба, но осмислен с друго съдържание, различно от приетото за конституционносъобразно от Конституционния съд.

Всичко това мотивира становището на КС, че разпоредбата на чл.18, ал. 2, т.1 с така разбираното съдържание, не противоречи на чл.84, т.2 и на чл.106 от Конституцията, поради което не е противоконституционна. С това смислово съдържание, съответстващо на духа на Конституцията и на конкретните норми, отнасящи се до разпределението на бюджетните правомощия между НС и МС и постигнатия конституционен баланс, атакуваната разпоредба отразява спецификата на финансовата и икономическата 2009 г., без да изключва НС от конституционно предвидените му бюджетни правомощия по осмислянето на философията на годишния държавен бюджет, материализацията ѝ в годишния закон за държавния бюджет, както и възможността за изменение и допълнение на този закон в процеса на изпълнението му по инициатива на МС, отново със закон.

По тези съображения, въз основа на изложеното и на основание чл.149, ал.1 т.2 от Конституцията Конституционният съд

### Р Е Ш И :

Отхвърля искането на 54 народни представители от 40-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл.18, ал.2, т.1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2009 г. /ДВ, бр.110/2008 г., изм. бр.12/2009 г. /

Председател:

Руркеї Янков