



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 4

София, 31 март 2010 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Евгени Танчев

Членове: Владислав Славов
Димитър Токушев
Благовест Пунев
Пламен Киров
Красен Стойчев

Георги Петканов
Ванюшка Ангушева
Цанка Цанкова
Стефка Стоева
Румен Ненков

при участието на секретар-протоколита Мариана Георгиева разгледа в закрито заседание на 31 март 2010 г. конституционно дело №1/2010 г., докладвано от съдията Димитър Токушев.

Делото е образувано на 14 януари 2010 г. по искане на 59 народни представители от 41-то Народно събрание. Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 1 от Конституцията. Искането е да се установи противоконституционността на чл. 2, ал. 5, чл. 17, § 26 и § 27, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 г. (ЗДБ – 2010, обн. ДВ, бр. 99 от 2009 г.). Според народните представители оспорваните текстове противоречат на чл. 1, чл. 4, ал. 2, чл. 5, ал. 1, чл. 8, чл. 62, ал. 1 и чл. 84, т. 2 от Конституцията на Република България.

С определение от 26 януари 2010 г. Конституционния съд допуска искането за разглеждане по същество и конституира като заинтересовани страни Народното събрание, Министерския съвет, министъра на финансите, министъра на правосъдието, Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, Националната здравноосигурителна каса, Националния осигурителен институт и Сметната палата.

Постъпили са писмени становища от Народното събрание, Министерския съвет, министъра на финансите, министъра на правосъдието, Върховния касационен съд и Националния осигурителен институт.

Искането на групата народни представители е подкрепено по същество в становището на Върховния касационен съд. Висшият съдебен съвет е изпратил становище на своята комисия „Бюджет и финанси“, която в известна степен подкрепя основанията на вносителите на искането.

Не подкрепят искането на народните представители и обосновават разбирането си, че чл. 2, ал. 5, чл. 17, § 26 и § 27, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗДБ – 2010 г. са конституционно съобразени: Народното събрание, Министерския съвет, министъра на финансите, министъра на правосъдието и Националния осигурителен институт.

По направеното искане не са взели отношение Върховният административен съд, главният прокурор, Националната здравно осигурителна каса и Сметната палата.

Народните представители намират, че чл. 2, ал. 5, чл. 17, както и § 26 и § 27, ал. 2 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗДБ - 2010 г. са несъвместими с нашия основен закон. Като посочват конкретни аргументи в подкрепа на искането си, че законовите текстове противоречат на чл. 1, чл. 4, ал.2, чл. 5, ал. 1, чл. 8, чл. 62, ал. 1 и чл. 84, т.2 от Конституцията на Република България (КРБ) те настояват цитираните разпоредби от ЗДБ - 2010 г. да бъдат обявени за противоконституционни

защото дават право на Министерският съвет да променя основни характеристики на държавния бюджет, включително и салдото, което е правомощие на Народното събрание.

Конституционният съд след като обсъди аргументите, изложени в искането на народните представители, както и съображенията, посочени в представените становища, за да се произнесе по същество взе предвид следното:

I. Член 17 ЗДБ – 2010 г. гласи: „При икономически и финансови показатели и индикатори, водещи до оценки и прогнози за по-неблагоприятно развитие на икономиката от очакваното, Министерският съвет може да намали нелихвените разходи и представените трансфери по чл. 1, ал. 2 под утвърденият им размер”.

I. 1. Законодателните правомощия на Народното събрание включват приемане, допълнение, изменение и отмяна на закони (чл. 84, т. 1). По силата на чл. 84, т. 2 от Конституцията, Народното събрание „приема държавния бюджет и отчета за изпълнението му”. Приемането на годишния бюджет става с бюджетен закон от Народното събрание, което може да го изменя или допълва съобразно обществените потребности и възможностите на националната икономика.

По своето съдържание Законът за бюджета съдържа предписания, засягащи планираните приходи и разходи – той е годишния финансов план на държавата. Приемането на ежегодния бюджет от парламента осигурява неговото върховенство над правителството. Правомощията на Народното събрание да приема годишния държавен бюджет означава, че то в законова форма определя условията, при които ще се реализира неговото изпълнение от Министерския съвет.

Член 106 от Конституцията постановява, че Министерският съвет ръководи изпълнението на държавния бюджет. Конституционният съд с Решение № 6/2001 г. по к.д. № 17/2000 г. приема, че изпълнението на държавния бюджет е управленска функция, възложена на Министерския

70

съвет с основния закон. Когато Конституцията постановява в чл. 106, че Министерският съвет ръководи изпълнението на годишния държавен бюджет, това означава, че правителството действа в съответствие със Закона за държавния бюджет. Изпълнението на бюджета, изразяващо се в финансирането на предвидените разходи и предоставяне на трансфери и субсидии се предоставя на изпълнителната власт (Министерския съвет, министъра на финансите). Както е имал възможност да се произнесе Конституционният съд, ежегодните бюджетни закони „в разходната си част...съдържат разпоредби, с които се овластяват държавните органи да извършват необходимите им разходи на държавни парични средства до определен размер”(Решение № 17 от 3. 10. 1995 г. по к.д. № 13/1995 г.).

Изпълнителната власт (Министерския съвет и министърът на финансите) има правомощия по извършването на разходи и изпълнение на задължения само в оная степен в каквато това е установено в Закона за държавния бюджет при спазване „принципите на законосъобразност, икономичност, ефективност, ефикасност и публичност”(чл. 10, ал. 1 от Закона за устройство на държавния бюджет, ЗУДБ, ДВ, бр. 67/1996 г., посл. изм. ДВ, бр. 98/2008 г.).

Законът за устройство на държавния бюджет дава възможност на Министерския съвет по предложение на министъра на финансите да одобрява допълнителни бюджетни кредити, но при строго определени условия и в точно определен размер, фиксирани в чл. 35, ал. 2 и ал. 3 ЗУДБ. В онези случаи когато тези кредити са над размера, определен в ал. 2 на чл. 35 ЗУДБ, това може да стане само след като се одобрят от Народното събрание по предложение на Министерския съвет (чл. 35, ал. 4 ЗУДБ).

Член 106 от Конституцията предвижда, че Министерския съвет ръководи изпълнението на държавния бюджет. Ето защо той може да възлага на органите на изпълнителната власт да извършват действия по изпълнението на бюджета. Според чл. 28, ал. 1 ЗУДБ „Министерския

Ж

съвет организира изпълнението на републиканския бюджет, чрез Министерството на финансите и държавните органи – първостепенни разпоредители на бюджета”. Следователно той е длъжен да спазва границите на пълномощията, които му предоставя бюджетния закон.

Министерският съвет трябва да действа в съответствие със ЗДБ, но не и да внася промени в него. Затова намаляването на нелихвени разходи и трансфери под утвърдения им размер по чл. 1, ал. 2 от ЗДБ – 2010 г. дори „при икономически и финансови показатели и индикатори, водещи до оценки и прогнози за по-неблагоприятно развитие на икономиката от очакваното” представлява промяна в ЗДБ – 2010 г., защото това може да доведе до същностна промяна на основни параметри бюджета, фиксирани в разпоредбата на чл. 1, ал.3, включително и до лишаване от необходимите средства, необходими на конституционните органи и възможността да осъществяват своята дейност. Това би следвало да става по реда, предвиден в чл. 84, т. 2 от Конституцията.

Член 17 ЗДБ – 2010 г. позволява на Министерския съвет да намалява нелихвените разходи и предоставените трансфери по чл. 1, ал. 2 под утвърдения им размер, макар и при определени условия. Практически това означава, че изпълнителната власт в лицето на правителството получава правомощия да промени приетия от Народното събрание ЗДБ – 2010 г. Народното събрание от своя страна не може да делегира свои правомощия на Министерския съвет. Когато Министерският съвет е овластен да преценява целесъобразността на цифрите, заложи в бюджета и да ги променя самостоятелно, без участието на парламента, но с правомощие дадено му от парламента, това означава, че действията му са в противоречие с конституцията.

По тези съображения Конституционният съд прави извода, че разпоредбата на чл. 17 ЗДБ – 2010 г. противоречи на чл. 84, т. 2 от Конституцията.

I. 2. Противоречие с чл. 62, ал. 1 от Конституцията: „Народното събрание осъществява законодателната власт и упражнява парламентарен контрол”.

Народното събрание е единствения законодателен орган в страната. Правомощията на Народното събрание не могат да бъдат делегирани или преотстъпени. Действащата конституция не познава делегираното законодателство. Тя изключва приемането на закони от изпълнителната власт. Законовата делегация е абсолютно недопустима по българската конституция, когато се отнася до бюджетната функция на Народното събрание. Не е допустимо материя, която трябва да се урежда със закон от Народното събрание, да се урежда с друг нормативен акт, от друг орган, защото те имат по-нисша юридическа сила в сравнение със закона.

Законът за държавния бюджет е безусловно задължителен за Министерския съвет. Народното събрание не може предварително в процеса на приемане на държавния бюджет да дава съгласие на правителството само да променя законовите параметри, установени в бюджетния закон. Законът за устройство на държавния бюджет допуска по изключение Народното събрание да „сключва договори за извършване на определени дейности, заплащането на които изцяло или частично ще се извърши през следващите години, свързано с изпълнението на одобрени от Министерския съвет програми” – чл. 27, ал. 1 ЗУДБ. В този случай предложението за даване на пълномощия от Народното събрание се прави от Министерския съвет с проекта за годишния бюджет.

Парламентарният контрол по отношение на изпълнението на Закона за държавния бюджет има непрекъснат характер. Той се осъществява от Народното събрание в пленарния му състав, от Постоянната комисия по бюджет и финанси - чл. 18, ал. 2, т. 2 от Правилника за организация и дейност на Народното събрание и неговата Подкомисия по отчетност на публичния сектор. Парламентарният контрол върху дейността на правителството е политически и целта му е да проверява и установява дали

дейността на Министерския съвет се осъществява в съответствие с целите и насоките на финансовата политика, определена от Народното събрание, както и да защитава интересите на гражданите – паричните средства да се изразходват от изпълнителната власт рентабилно, пестеливо и грижливо. Отговорността на правителството и неговата зависимост от доверието на парламента отразяват правата и задълженията на двата конституционни органа, встъпващи в особени конституционноправни отношения в рамките на парламентарната система на управление.

Контролът върху изпълнението на ежегодния държавен бюджет като специфична функция освен на Народното събрание и неговата постоянна комисия по бюджет и финанси е възложен и на Сметната палата (чл. 91, ал.1 от Конституцията и чл. 37, ал. 1 ЗУДБ).

Законът за устройство на държавния бюджет подробно урежда приемането на отчета на държавния бюджет. Годишният отчет за изпълнение на държавния бюджет след като се разгледа от Министерския съвет се внася в Народното събрание по показателите, по които е приет за съответната година – чл. 41, ал. 1 ЗУДБ. Приемането на отчета на правителството за изпълнение на държавния бюджет е заключителната фаза на бюджетния процес. След като Народното събрание прехвърля правомощия на Министерския съвет да променя параметрите на първоначалния ЗДБ – 2010 г., той на практика се освобождава от политическата отговорност, която се прехвърля на правителството.

По изложените съображения Конституционния съд счита, че чл. 17 от ЗДБ – 2010 г. противоречи на чл. 62, ал. 1 от Конституцията.

I. 3. Противоречие с чл. 8 от Конституцията: „Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна”.

Разделението на властите предполага самостоятелност и взаимодействие на органите на трите власти в пределите, установени в Конституцията. Сътрудничеството и възпирането на властите не дава възможност на едни от държавните органи да встъпват и упражняват

изключителни компетенции, отредени от Конституцията на други държавни органи.

Конституцията е разпределила компетенциите на Народното събрание и Министерския съвет в бюджетната сфера. Тя предписва на Народното събрание да приема държавния бюджет и отчета по неговото изпълнение (чл. 84, т. 2), а на Министерския съвет – да изработи и внесе в парламента законопроект за годишния бюджет (чл. 87, ал. 2) и да ръководи неговото изпълнение (чл. 106). След като член 17 ЗДБ – 2010 г. позволява на Министерския съвет да променя основни параметри на бюджета, то засяга конституционната компетентност на парламента.

По тези съображения Конституционният съд намира разпоредбата на чл. 17 ЗДБ – 2010 г. за противоконституционна на чл. 8 от Конституцията.

I. 4. Противоречие с чл. 5, ал. 1 от Конституцията: „Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат”.

Основният закон определя, че Конституцията е върховен закон, от което следва, че тя стои най-високо в йерархията на източниците на право. Органите на законодателната и изпълнителната власт са обвързани с Конституцията, тяхната дейност трябва да бъде конституционно съобразна. След като Народното събрание прехвърля на Министерския съвет, правомощия, които не му се следват, а са нормирани в чл. 17 ЗДБ – 2010 г., разпоредбата е противоконституционна.

По тези съображения Конституционният съд приема, че разпоредбата на чл. 17 ЗДБ – 2010 г. противоречи на чл. 5, ал. 1 от Конституцията.

I. 5. В своето искане групата народни представители се задоволяват лаконично да заявяват, че атакуваните текстове (в това число чл. 17 ЗДБ – 2010 г.) противоречат на чл. 4, ал. 1 от Конституцията – „Република България е правова държава”, но в петитума молят съответните текстове да се обявят от Конституционния съд като противоконституционни, по съображение, че противоречат на чл. 4, ал. 2 от Конституцията, който има

УТ

следното съдържание: „Република България гарантира живота, достойнството и правата на личността и създава условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество”. Разпоредбата на чл.17 ЗДБ – 2010 г. е неотнoсима към съдържанието на чл. 4, ал. 2 от Конституцията и на това основание не може да бъде обявена за противоконституционна.

Конституционният обаче намира, че чл. 17 ЗДБ – 2010 г. противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, според който „Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната”. Съгласно принципа на правовата държава подчинението на изпълнителната власт произтича от изискването да се гарантира предсказуемост и предвидимост на нейните действия, които да се извършват в обстановка на публичност и гласност. След като чл. 17 ЗДБ – 2010 г. предоставя правомощие на Министерския съвет да променя съществени параметри на годишния бюджет самостоятелно, като се изключва публичната дискусия, която трябва да се извърши в Народното събрание при необходимост от промяна на бюджетния закон, следва, че чл. 17 ЗДБ – 2010 г. противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията и на това основание трябва да бъде обявена за противоконституционна.

I. 6. Според чл. 1, ал. 1 от Конституцията „България е република с парламентарно управление”. Установената парламентарна система се характеризира с разделението на законодателна, изпълнителна и съдебна власт. Парламентарното управление означава, че изпълнителната власт произтича от доверието на народното представителство. В областта на бюджета тя притежава определена самостоятелност по отношение на парламента (изработва проектобюджета и ръководи неговото изпълнение), но в същото време Министерският съвет е отговорен пред Народното събрание и подлежи на парламентарен контрол. Конституционно закрепената процедурата по приемането на годишния бюджет обезпечава върховенството на Народното събрание над правителството.

76

Необходимостта правителството ежегодно да иска да се одобряват финансовите средства, които обезпечават неговата управленска програма, определя зависимостта на Министерския съвет от представителния орган – Народното събрание. Законодателният монопол в рамките на Конституцията гарантира приоритета на Народното събрание в пределите на правната система, тъй като правителството действа на основата и в изпълнение на закона. След като със ЗДБ – 2010 г. се предоставят правомощия на правителството, да променя приетия със закон годишен държавен бюджет, Конституционният съд намира, че разпоредбата на атакувания чл. 17 ЗДБ – 2010 г. противоречи на чл. 1, ал. 1 от Конституцията.

Парламентаризмът се основава на принципа на народния суверенитет, който е закрепен в чл. 1, ал. 2 от Конституцията. Според него цялата държавна власт произтича от народа, но тя се реализира само в конституционно-регламентирани форми, т.е. по пътя на избори и гласуване (чрез референдуми или други форми на пряката демокрация), както и чрез органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт. Народното събрание, избрано чрез всеобщо, равно и пряко изборително право при тайно гласоподаване изразява народния суверенитет. Утвърждаването на бюджета със закон е гаранция за върховенството на парламента в бюджетната сфера. Когато ЗДБ – 2010 г. предоставя на Министерския съвет правомощия на Народното събрание по чл. 17 ЗДБ, това не означава, че той си е присвоил осъществяването на народния суверенитет.

Член 1, ал. 3 от Конституцията има охранителен характер по отношение на народния суверенитет и не може да бъде свързан със съдържанието на чл. 17 ЗДБ.

Конституционният съд намира, че чл. 17 ЗДБ не противоречи на чл. 1, ал. 2 и ал. 3 от Конституцията и за това те не могат да бъдат основание за противоконституционност на оспорваната разпоредба.

II. Противоречие на чл. 2, ал. 5 ЗДБ – 2010 г. който има следното съдържание: „Неизпълнението на приходите от дейността на органите на съдебната власт е за сметка на наличностите по сметки от предходни години. При недостиг на средства от наличности неизпълнението се компенсира с допълнителна субсидия от централния бюджет, която се предоставя и в случаите, когато тя може да доведе до влошаване на бюджетното салдо по чл. 1, ал. 3”.

Законовият текст не посочва за субект Народното събрание, който има право с изменителен закон да промени бюджетното салдо, установено с чл. 1, ал. 3 ЗДБ – 2010 г. след като се промени размера на държавната субсидия от централния бюджет за съдебната власт. Процедурата по приемането на бюджета на съдебната власт е уредена в Закона за устройство на държавния бюджет и тя е следната: Висшият съдебен съвет съставя проект на бюджета, който представя в Министерството на финансите за да бъде включен като част от проекта на държавния бюджет – чл.16, ал. 1 ЗУДБ. Министерският съвет няма право да извършва промени в проектобюджета на съдебната власт и го внася във вида, който му е представен – чл. 20, ал. 2 ЗУДБ. Правителството може да преценява проектобюджета на съдебната власт и да изработи становище по него, като го включи в общите параметри на проекта на държавен бюджет.

Да се приеме, че текстът на чл. 2, ал. 5 визира парламента, би означавало законодателят да препотвърждава конституционното си правомощие по чл. 84, ал. 2 в обикновена законова норма, което е нелогично. Всъщност, логичният отговор е, че субектът, който може да извърши предвидените в атакувания текст разпореждания е Министерския съвет. Това личи както от становището на Министерския съвет по настоящето дело, така и при обсъждането на атакуваните текстове в пленарната зала на Народното събрание.

Неприемливо е за Конституционния съд обяснението, което се съдържа в становището на Министерския съвет, че законодателят се е

78

съобразил с конституционните принципи за разделението на властите и независимостта на съдебната власт, когато „Определянето на конкретния размер на допълнителната субсидия е предоставил на Министерския съвет, който управлява централния бюджет ...като основателно не го е поставил в зависимост от отражението на тази субсидия върху бюджетното салдо”. Той се открива и в парламентарните дебати в Народното събрание при приемането на ЗДБ - 2010 г. При обсъждането на ЗДБ – 2010 г. на второ четене, председателят на Комисията по бюджет и финанси декларира: „Колкото до членовете..., които дават възможност на правителството да не се съобразява с числото по чл. 1, ал. 3, това са приоритетите – разходите на съдебната власт, на ДОО-то и на Здравната каса, което е социално важно, социално значимо, което е приоритета на правителството...” (Стенографски дневници на 41 – то Народно събрание, Кн. 17 А, с. 88.). Следователно Министерският съвет е органът, който ще осигури допълнителна субсидия за съдебната власт по чл. 2, ал. 5 ЗДБ – 2010 г. В този случай, чл. 2, ал. 5 ЗДБ - 2010 г. му позволява да намали бюджетното салдо, което засяга баланса на бюджета, а той няма такова правомощие по чл. 106 от Конституцията. Между впрочем този извод се налага и от съдържанието на оспорената разпоредба на § 27, ал. 2 ЗДБ – 2010 г.

След като Министерският съвет получава правомощието да не се съобразява с приетия ЗДБ – 2010 г. и да нарушава утвърденото бюджетно салдо, което е основен параметър в бюджетния закон, той си присвоява изключителното право на Народното събрание да променя по установената процедура, приетия от него закон. По тези съображения разпоредбата на чл. 2, ал. 5 ЗДБ - 2010 г., в онази част, с която се възлага на Министерския съвет отпускането на допълнителна субсидия от централния бюджет, „която се предоставя и в случаите, когато тя може да доведе до влошаването на бюджетното салдо по чл. 1, ал. 3”, което той няма правомощие по Конституция се явява противоконституционна, като противоречаща на чл. 84, ал. 2 от Конституцията.

След като Конституционният съд приема, че разпоредбата на чл. 2, ал. 5 ЗДБ - 2010 г. противоречи на чл. 84, т. 2 от Конституцията следва и противоречието на атакуваната законова норма и с чл. 62, ал. 1, чл. 8, чл.5, ал.1, чл. 4, ал.1 и чл. 1. ал. 1 от Конституцията по съображенията, изтъкнати в раздел I, 1, 1. 2, 1. 3, I. 4, I. 5 и I. 6.

III. В своето искане народните представители намират, че § 26 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗДБ – 2010 г. „При неизпълнение на приходите по бюджета на Националната здравно осигурителна каса за 2010 г., плащанията на Националната здравноосигурителна каса се извършва за сметка на изменение на средства по сметки” е противоконституционен с аргументите, с които атакуват, чл. 17 и чл. 2, ал. 5 ЗДБ - 2010 г.

Параграф 26 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗДБ – 2010 г. е възпроизведен в чл.1, ал. 5 на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2010 г. (ЗБНЗОК – 2010 г., ДВ, бр. 99 от 15 декември 2009 г.) със следното съдържание: „При неизпълнение на приходите по ал. 1 плащанията на Националната здравноосигурителна каса за 2010 г се извършват за сметка на изменение на средствата по сметки”. В разходната част на ЗДБ - 2010 г. се предвижда трансфер (субсидия) предоставен за Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) в т.ч и от Министерството на здравеопазването в точно определен размер, които са включени в приходната част на бюджета на здравно осигурителната каса, съобразно чл. 1 ЗБНЗОК – 2010 г. Приходната част на бюджета на НЗОК включва не само посочения трансфер, но и здравноосигурителни приходи, здравно осигурителни вноски, приходи и доходи от собственост, глоби, санкции и наказателни лихви и други неданъчни приходи. Точно при неизпълнение на тези приходи § 26 от ЗДБ – 2010 г. допуска плащанията на НЗОК които са определени чл. 1, ал. 2 ЗБЗОК – 2010 г. като „разходи и трансфери” да се извършват за сметка на изменението на средствата по сметки.

Изпълнението на ЗБНЗОК – 2010 г. се възлага на Управителния съвет и на Директора на НЗОК (събирането на здравно осигурителните вноски е правомощие на Националната агенция по приходите). Законът дава право на Управителния съвет на НЗОК да извършва вътрешни компенсирани промени между елементите на разходите и трансферите по чл. 1, ал. 2 ЗБНЗОК, както и да разходва средства от резерва за непредвидени и неотложни разходи само за здравно осигурителни плащания.

Когато § 26 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗДБ – 2010 г. допуска плащанията на НЗОК да „се извършват за сметка на изменение на средствата по сметки“, разпоредителните действия ще се извършват от Управителния съвет на НЗОК, а не от изпълнителя на държавния бюджет, какъвто е Министерският съвет. При това плащанията, които „се извършват за сметка на изменение на средствата по сметки“ по никакъв начин не водят до промяна на законовите параметри на ЗДБ – 2010 г.

Конституционният съд намира, че § 26 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗДБ – 2010 г. не е противоконституционен, а искането на групата народни представители следва да се отхвърли.

IV. Противоконституционност на § 27, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗДБ - 2010: „Министерският съвет може да одобри допълнителен трансфер за бюджета на държавното обществено осигуряване по реда на ал. 1 включително и в случаите, когато този допълнителен трансфер може да доведе до влошаване на бюджетното салдо по чл. 1, ал. 3.”

Оспорената разпоредба е сходна по съдържание с тази по чл. 2, ал. 5 ЗДБ – 2010 г. В първата част на § 27, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗДБ – 2010 г. се дава правомощие на Министерския съвет. Той „ може да одобри допълнителен трансфер за бюджета на държавното обществено осигуряване”, но това да стане само при определените в ал. 1

(която не е оспорена) предпоставки – при неизпълнение на приходите и превишаване на предвидените социални разходи за пенсии, помощи и обезщетения държавното обществено осигуряване може да се финансира за сметка на централния бюджет. Конституционният съд намира, че тази част от разпоредбата на § 27, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗДБ – 2010 г. не е противоконституционна, защото Министерският съвет в пределите на своята бюджетна компетентност може да одобрява допълнителен трансфер за сметка на държавния бюджет, след като това не води до промяна, която да изменя съществени бюджетни показатели, които се съдържат в ЗДБ – 2010 г.

Втората част от § 27, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗДБ – 2010 г. дава възможност на Министерския съвет да одобри допълнителен трансфер за бюджета на държавното обществено осигуряване „включително и в случаите, когато този допълнителен трансфер може да доведе до влошаване на бюджетното салдо по чл. 1, ал. 3”.

Както вече бе посочено по-горе (към чл. 2, ал. 5 ЗДБ) бюджетното салдо е един от основните параметри на бюджетния закон и Министерският съвет няма право при упражняване на своите финансово-управленски функции по изпълнение на годишния бюджет да променя пряко неговите параметри. Когато в процеса на изпълнение на бюджета финансовите показатели се променят като неизпълнение на приходите или превишаване на социалните разходи, каквито са хипотезите по § 27, ал. 1 и това води до необходимостта от промяна на параметрите на държавния бюджет – „влошаване на бюджетното салдо по чл. 1, ал. 3” конституционно съобразното действие е изменение на бюджетния закон по предвидения в Конституцията ред – по инициатива на правителството от Народното събрание. В този смисъл се е произнесъл вече Конституционният съд в своето Решение № 2/2009 г. по конституционно дело № 1/2009 г. Само след приемането на изменителен закон

Министерският съвет ще може да ръководи изпълнението на бюджета конституционно съобразно. Конституционният съд приема, че когато Народното събрание със ЗДБ 2010 г. позволява на Министерския съвет самостоятелно, по своя преценка да променя параметрите на приетия от парламента закон, които водят до влошаване на бюджетни показатели, онази част от § 27, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗДБ – 2010 г., която има следното съдържание: „включително и в случаите, когато този допълнителен трансфер може да доведе до влошаване на бюджетното салдо по чл. 1, ал. 3” е в нарушение на чл. 84, т. 2 от Конституцията.

Нарушението на чл. 84, т. 2 от Конституцията от своя страна обосновава и противоконституционността на § 27, ал. 2 ЗДБ – 2010 г. с чл. 62, ал. 1, чл. 8, чл. 5, ал. 1, чл. 4, ал.1 и чл.1, ал. 1 от основния закон по съображенията, изтъкнати в I. 2, I. 3, I. 4, I. 5 и I. 6.

На основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционният съд, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 17 Закона за държавния бюджет за 2010 г. (ДВ, бр. 99 от 15 декември 2009 г.)

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 2, ал. 5 Закона за държавния бюджет за 2010 г. в частта й „която се предоставя и в случаите, когато тя може да доведе до влошаване на бюджетното салдо по чл. 1, ал. 3”(ДВ, бр. 99 от 15 декември 2009 г.).

Обявява за противоконституционна разпоредбата на § 27, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет за 2010 г. в частта й „включително и в случаите, когато този допълнителен

трансфер може да доведе до влошаване на бюджетното салдо по чл. 1, ал. 3”(ДВ, бр. 99 от 15 декември 2009 г.).

Отхвърля искането на 59 народни представители за обявяване за противоконституционна разпоредбата на § 26 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет за 2010 г. (ДВ, бр. 99 от 15 декември 2009 г.).

Председател:

Евгений Танев