

КОМИСИЯ ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА СЪОБЩЕНИЯТА

ПРОТОКОЛ

№ 09

ОТ ИЗВЪНРЕДНО ЗАСЕДАНИЕ НА КОМИСИЯТА ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА СЪОБЩЕНИЯТА,

**проведено на
16 февруари 2024 г.**

ЧЛЕНОВЕ НА КРС:

Иван Димитров	-	Председател на КРС
Кристина Хитрова	-	Зам.-председател на КРС
Анна Хаджиева	-	Член на КРС
Ердинч Хайрула	-	Член на КРС
Илия Христозов	-	Член на КРС

ПРИСЪСТВАЛИ СА И:

Станислава Йорданова	-	Главен секретар на КРС
Мария Бончева	-	Директор на дирекция „Правна“
Камелия Иванова	-	Главен експерт в дирекция ФАД

Протокол № 09 от 16 февруари 2024 г.

Г-н Иван Димитров - Председател на КРС, откри заседанието и подложи на гласуване проекта на дневен ред.

Комисията единодушно прие проектът на дневен ред да стане дневен ред на заседанието.

ДНЕВЕН РЕД:

1. Доклад относно изпълнение на Указания на Министерство на финансите ДР № 1 от 13.02.2024 г. за изпълнението на държавния бюджет за 2024 г.

РЕШЕНИЕ:

1. Комисията реши:

1. Одобрява доклад относно изпълнение на Указания на Министерство на финансите ДР № 1 от 13.02.2024 г. за изпълнението на държавния бюджет за 2024 г.

2. Да бъдат предприети действията, в съответствие с предложенията в доклада по т. 1.

Гласували:

1. Иван Димитров - „За“
2. Кристина Хитрова - „За“
3. Анна Хаджиева - „За“
4. Ердинч Хайрула - „За“
5. Илия Христозов - „Против“ с О.М.

ПОДПИСИ:

.5 () 2016/679

1. Иван Димитров

(Председател на КРС)

2. Кристина Хитрова

(Зам. председател на КРС)

3. Анна Хаджиева

(Член на КРС)

4. Ердинч Хайрула

(Член на КРС)

5. Илия Христозов

(Член на КРС)

DM

Протоколирал:

.5 () 2016/679

(Камелия Иванова)

Протокол № 09 от 16 февруари 2024 г.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ

на Илия Христозов - член на КРС
по точка единствена от дневния ред
на извънредното заседание на 16.02.2024 г.

На основание чл. 14, ал. 1 от „Вътрешни правила за провеждане на заседанията на КРС“ изразявам особено мнение по точка единствена от дневния ред на извънредното заседание на 16.02.2024 г. на тема „Доклад относно изпълнение на Указания на Министерство на финансите ДР № 1 от 13.02.2024 г. за изпълнението на държавния бюджет за 2024 г.“ поради следните мотиви и обстоятелства.

Аз многократно през годините, устно и писмено, съм обръщал внимание на членовете на КРС, че според мен не е законосъобразно и целесъобразно да се разглеждат на заседания на КРС различни въпроси относно бюджетния процес в КРС, но не срещнах необходимото разбиране и съгласие по този въпрос.

Още на заседанието на 25.03.2021 г., когато се приемаха сега действащите Вътрешни правила за бюджетния процес и изпълнението на бюджета на КРС (приети с Протоколно решение № 1 от 25.03.2021 г.), гласувах „Против“ тяхното приемане и изложих своите мотиви в особено мнение, което е достъпно на адрес:

<https://crc.bg/bg/statii/2037/mart-2021-g>

На заседание на КРС на 19.01.2024 г., отново обърнах внимание по този въпрос и гласувах „Против“ и приложих писмено особено мнение. Протоколът от това заседание и особеното мнение са достъпни на адрес:

<https://crc.bg/bg/statii/2534/qnuari-2024-g>

Последният път, когато имаше аналогичен казус беше разглеждането на точка Б6 от дневния ред на заседанието на 25.01.2024 г., за което също имам изготвено особено мнение, което е публикувано в протокола на адрес:

<https://crc.bg/bg/statii/2534/qnuari-2024-g>

Интересен факт е, че в посочените по-горе протоколи, след всяко мое особено мнение е публикувано и становище на директорите на дирекция „Правна“ и дирекция „ФАД“ в КРС, **с което се е изразява несъгласие и критика на публикуваното мое особено мнение** и се защитава позицията, която са гласували останалите членове на КРС. В тези становища се цитират различни нормативни актове и Вътрешни правила, за да се докаже (несполучливо според мен), че самата комисия трябва да приеме решение да съгласува проекти на ПМС или РМС относно въпроси, свързани с бюджетния процес в КРС, при положение, че разглежданите от тях въпроси дори не фигурират в изрично посочените хипотези в чл. 6, чл. 7, чл. 11, чл. 12, чл. 16, чл. 17 и чл. 24 на Вътрешните правила за бюджетния процес и изпълнението на бюджета на КРС, които трябва (според правилата) да се внасят за разглеждане и приемане от КРС. **По този начин четиримата членове на КРС, които са гласували „За“ и експертите, които са изготвили документите за заседанието, на практика са нарушили Вътрешните правила, които те са изготвили и приели.**

По-горе обърнах внимание, че наличието на становищата е интересен факт, защото аз не зная да има друг подобен аналог в практиката, когато публикувано особено мнение на член на колективен орган, който има право на глас, да се подлага на критика или анализ от експертите от самото ведомство, **но да не се публикуват изказванията и становищата на останалите членове на колективния орган, които са гласували „За“.** Факт е, че в публикуваните протоколи липсват изказванията и становищата на останалите членове на КРС, които са гласували „За“ приетото решение. Следователно са налице предпоставки за предположението, че мнозинството от КРС се „крие“ зад публикуваното становище на експертите, без да разкрива личните си мотиви и становища.

Тази (неправилна според мен) практика, да се изготвя становище от експертите, с което да се разглежда и анализира изразеното особено мнение на член на КРС, е регламентирана в чл. 14, ал. 4 на Вътрешните правила за провеждане на заседанията на КРС, приети с Протоколно решение № 3 от 3.09.2020 г, при чието приемане гласувах „Против“ (защото са в явво

противоречие със ЗЕС, с действащия Устройствен правилник на КРС и с добрите практики за протоколиране на заседанията) и изготвих особено мнение, което беше приложено към протокола от заседанието и е достъпно на интернет адрес:

https://cre.bg/files/Protokoli/prot_%2039_%2003.09.2020.PDF

В протоколите на КРС не се публикуват докладите на вносителите по отделните точки от дневния ред, но по някаква неясна причина този протокол (от 3.09.2020 г.) е изключение от това правило, защото в него е публикуван и докладът на председателя на КРС, който е вносителят на „Проект на Вътрешни правила за провеждане на заседанията на КРС“. В доклада на вносителя обаче също липсва обосновка за така предложения проект, а е налице само изразът „целта на тези правила е заседанията на КРС да се организират и провеждат при спазване на принципите на откритост на взиманите решения и подобряване ефективността на дейността на администрацията на КРС“, но според мен, тези правила водят до липса на откритост, а и е много спорно дали те подобряват ефективността на дейността на администрацията. В доклада си вносителят (председателят на КРС) е посочил, че „В проекта са отчетени постъпилите предложения на членовете на комисията.“, но не става ясно, кой член какво е предложил и изобщо не е отразено моето предварително несъгласие с проекта и съответно моите предварителни предложения за тези правила (които съм изразил и в особеното мнение). **Председателят на КРС многократно е изразявал своето категорично становище, че целта на особените мнения е да помагат на експертите и на членовете на комисията да приемат най-правилното решение и затова трябва да се изготвят преди самото заседание и гласуването на съответното решение, а не след приемането на решението, защото тогава вече няма да има полза от него. Моето категорично становище по този въпрос е, че по цял свят, а и у нас, особените мнения са, за да могат в тях точно, ясно и подробно да се изложат мотивите за несъгласието (гласуването „Против“) с вече приетото окончателно решение от мнозинството, а за приемането на най-правилното решение спомагат дискусиите преди гласуването на решението.**

На практика, до приемането на Вътрешните правила за провеждане на заседанията на КРС през 2020 г., подобни правила не е имало в КРС, а до тяхното приемане се стигна след няколко особени мнения, които представих и голяма част от които дори не бяха публикувани на сайта на КРС с мотива, че липсва основание за това. В доклада си вносителят изрично предлага вътрешните правила „да се публикуват на **вътрешната интернет страница на комисията**“, с което ги прави недостъпни за обществеността, въпреки че те са основен фактор за гарантиране на публичността и прозрачността на процеса на приемане на решенията в КРС.

Настоящият казус, разглеждан на извънредно заседание на 16.02.2024 г., се различава от предишните от 19 и 25.01.2024 г., защото неговата материя е относно месечното разпределение на бюджетните си показатели, съгласно Единната бюджетна класификация (ЕБК) за 2024 г. и тази материя формално е сред **изрично изброените хипотези** в чл. 6, чл. 7, чл. 11, чл. 12, чл. 16, чл. 17 и чл. 24 на Вътрешните правила за бюджетния процес и изпълнението на бюджета на КРС, именно чл. 11 и чл. 12, **но понеже самите Вътрешните правила са незаконосъобразни, ще изразя отново несъгласието си с тази практика в КРС и ще изложа писмено своите мотиви за гласуването „Против“.**

На първо място ще посоча погрешните доводи и слабите места на становището на директорите на дирекция „Правна“ и дирекция „ФАД“, с което се подлага на критика моето особено мнение от 19.01.2024 г. В становището има редица слабости и неразбиране или направо игнориране на смисъла на някои разпоредби от Закона за публичните финанси (ЗПФ), ЗЕС и Закона за администрацията, но ще се спра само на основните от тях.

Това становище започва с обосновката, че:

„Съгласно чл. 27, , ал. 1 от Закона за нормативните актове, министърът - вносител на проект на нормативен акт, който подлежи на разглеждане от Министерския съвет, го изпраща за съгласуване на **органите**, чиито правомощия са свързани с предмета на регулиране на предлагания акт или които са задължени да го прилагат.“,

но тази обосновка няма връзка с конкретния казус, защото разпоредбата на чл. 27, ал. 1 от ЗНА е в Глава трета на ЗНА, а според § 1а, т. 1 от ДР на ЗНА:

„§ 1а. **Глави втора и трета, с изключение на изискването за мотиви по чл. 28, ал. 1, не се прилагат за:**

1. **законопроектите за държавния бюджет, за бюджета на държавното обществено осигуряване и за бюджета на Националната здравноосигурителна каса, както и за проекти на подзаконовни нормативни актове, свързани с изпълнението на държавния бюджет;**“, а разглежданото ПМС беше точно от този вид.

В становището фигурира и текстът:

„Съгласно чл. 27, ал. 1, т. 5 от ЗЕС, председателят на комисията организира планирането, изпълнението, приключването и отчитането на бюджета на комисията. В ал. 2 от същия член е посочено, че **тези дейности се извършват по правила, приети с решение на комисията.**

На основание горното са приети от Комисията Вътрешни правила за бюджетния процес и изпълнението на бюджета на КРС (Протоколно решение № 1 от 25.03.2021 г. на КРС). В чл. 7, чл. 12, чл. 16, чл. 17 и чл. 24 от Вътрешните правила е регламентирано, че КРС със свое решение одобрява съответни дейности от бюджетния процес.

Комисията за регулиране на съобщенията и нейната администрация са длъжни да спазват нормите и приетите правила относно дейността си.“

С този текст авторите му вероятно са искали да аргументират становището си, но всъщност с този текст се разкрива неговата пълна несъстоятелност. Това е така, защото щом в ЗЕС изрично се регламентира, че председателят на КРС организира планирането и изпълнението на бюджета на комисията, то това са **само негов** законови правомощия и **не може да са правомощия на КРС**. Освен това, авторите на становището изрично са посочили, че:

„**В чл. 7, чл. 12, чл. 16, чл. 17 и чл. 24 от Вътрешните правила е регламентирано, че КРС със свое решение одобрява съответни дейности от бюджетния процес.**“

но е факт, че **в тези разпоредби не са посочени хипотезите да се съгласува ПМС за изпълнението на държавния бюджет или Решение на МС за бюджетната процедура за следващата година (какъвто беше случаят на 19.01.2024 г.). Дори и само този факт разкрива несъстоятелността на становището.**

В становището фигурира и текста:

„**Не считаме, че са налице правни и фактически основания за твърдението в Особеното мнение, че „тези правила са в явно противоречие със сегашните изисквания на ЗПФ и ЗЕС и затова не могат да се прилагат в тази им част“. Разпоредбата в Закона за публичните финанси, че разпоредител с бюджет е съответният ръководител, е с оглед носене на отговорност и реализиране на административно-наказателна отговорност и няма пречка въпросите относно бюджетния процес да бъдат разглеждани на заседание на колегиалния орган.**“

от който е видно, че авторите изобщо не отчитат императивната разпоредба на чл. 2 от ЗПФ:

„**Чл. 2. С друг закон не може да се създава уредба на материята - предмет на този закон, която се отклонява от принципите и правилата, определени с този закон.**“

Следователно, в случая не е в сила и не е релевантна разпоредбата на чл. 27, ал. 2 от ЗЕС (който също се цитира от авторите на становището като аргумент в тяхна защита):

„Чл. 27. (1) **Председателят на комисията:**

5. **организира планирането, изпълнението, приключването и отчитането на бюджета на комисията.**

(2) **Дейностите по ал. 1, т. 4 и 5 се извършват по правила, приети с решение на комисията.**“

в частта ѝ на думите „и 5“, защото първо, противоречи на чл. 2 и чл. 7, ал. 7 от ЗПФ и второ, тази част от разпоредбата е с отпаднало значение, защото от 01.01.2020 г. вече не КРС е първостепенният разпоредител с бюджет, а такъв е председателят на КРС и следователно КРС няма вече такива правомощия по ЗЕС, а в чл. 11, ал. 4 от ЗПФ изрично е регламентирано, на кого и как могат да се делегират правомощията на първостепенния разпоредител с бюджет:

„Чл. 11. (4) Правомощията на първостепенен разпоредител с бюджет по този закон може да се делегират от съответния първостепенен разпоредител с бюджет на негов заместник или главен секретар/постоянен секретар, а при бюджетни организации с колективни органи на управление - на определен от председателя член на колективния орган. Конкретните права и задължения по делегирането се определят със заповед. Делегирането не освобождава съответния първостепенен разпоредител с бюджет от отговорност за изпълнението на делегираните правомощия.“

Във връзка с наличието в становището на думите **„няма пречка въпросите относно бюджетния процес да бъдат разглеждани на заседание на колегиалния орган.“** ще изразя моето категорично несъгласие да се изразходва административният капацитет на експертите и на комисията за съгласуване на документи с ясен характер и на практика с неоспоримо съдържание, за които освен това има ясно определено в законите, кой трябва да ги съгласува, а именно **председателят на КРС.**

След направения анализ на слабостите на становището на директорите на дирекция „Правна“ и дирекция „ФАД“ от 19.01.2024 г. и като отчитам факта, че подобни слабости има и становището им от 25.01.2024 г., ще представя и моята обосновка за **незаконосъобразността на Вътрешните правила за бюджетния процес и изпълнението на бюджета на КРС.**

На първо място е важно да се отбележи, че до 01.01.2020 г. разпоредбата на чл. 50 от ЗЕС е била:

„Чл. 50. Комисията е първостепенен разпоредител с бюджет.“,

което означава, че самата Комисия за регулиране на съобщенията (КРС) е трябвало да приема свои решения по различните дейности в етапите на планирането, изпълнението, приключването и отчитането на бюджетния процес съгласно изискванията на ЗПФ. Такава законова възможност е била налице, поради наличието на израза *„освен ако с нормативен акт е определено друго“* в чл. 11, ал. 1 от ЗПФ:

“Чл. 11. (1) Разпоредител с бюджет е съответният ръководител на бюджетната организация, а при колективните органи - техният председател, освен ако с нормативен акт е определено друго.”

Доколкото е било целесъобразно и удачно един независим колективен регулаторен орган (КРС) да изпълнява правомощията на първостепенен разпоредител с бюджет не е тема на настоящото особено мнение, но аз считам, че промяната на разпоредбата на чл. 50 от ЗЕС след 01.01.2020 г. във вида:

“Чл. 50. Председателят на комисията е първостепенен разпоредител с бюджет.”

е действие в правилната посока и отговаря на повсеместната практика в бюджетните организации, едно длъжностно лице (ръководителят на организацията или оправомощено от него лице) да изпълнява правомощията и да носи съответната отговорност като първостепенен разпоредител с бюджет.

Освен това, в ЗЕС изчерпателно са посочени правомощията на КРС и сред тях няма правомощие, което е свързано с вземане на решения относно бюджетния процес в КРС.

На практика, в почти всички случаи документите, които идват от МФ/МС относно бюджетния процес се съгласуват без бележки и предложения, защото са с ясен характер или по тях често е и дискутирано предварително между ведомствата. **Това е една от причините да не се натовазва излишно администрацията на КРС с подготовката на доклади и други материали за провеждане на съответното заседание.** В някои случаи дори се свиква извънредно заседание (каквото е и сегашния случай с тази разглеждана точка) от председателя на КРС и се създава реална предпоставка да се наруши регламентираното изискване в Устройствения правилник на КРС, материалите за извънредното заседание да се представят на членовете на КРС не по късно от 24 часа преди извънредното заседание.

Затова, в такива случаи на искане от МФ/МС да се съгласува/изготви някакъв документ относно бюджетния процес (**независимо дали има или няма някакви бележки или предложения по документа**) най-целесъобразно и законосъобразно е, председателят на КРС да изпрати със свое писмо съответния отговор (**който е изготвен от експертите**) до МФ/МС и евентуално, по негова преценка да информира останалите членове на КРС за това. По този

начин ще се избегне излишното натоварване на експертите във връзка с организацията на провеждането на заседанието.

Навсякъде в ЗПФ е регламентирано, че само първостепенният разпоредител с бюджет кореспондира с МФ и други ведомства. Следователно в КРС тези функции може да изпълнява само председателят на КРС, освен ако не делегира със заповед своите правомощия на някой друг.

Не трябва да се забравя и разпоредбата на чл. 27, ал. 1, т. 1 от ЗЕС:

„Чл. 27. (1) Председателят на комисията:

1. представлява комисията или оправомощава лица, които да я представляват;“,

т.е. и разпоредбите на ЗЕС дават ясни правомощия на председателя на КРС да кореспондира от името на комисията.

В приложимите случаи, когато няма никакви бележки или предложения по документа, председателят на КРС може дори да използва правната възможност, която му дава разпоредбата на чл. 34, ал. 2 от УПМСНА:

„Чл. 34. (2) Материалите се считат за съгласувани без бележки, когато в срока по ал. 1 не е получено становище.“

и изобщо да не праща отговор, когато няма бележки или предложения по съответния документ. По този начин ще се освободи администрацията от излишните дейности.

Факт е, че с чл. 7, чл. 11, чл. 12, чл. 16, чл. 17 и чл. 24 от Вътрешните правила за бюджетния процес и изпълнението на бюджета на КРС е регламентирано, че КРС трябва със свое решение да одобрява/приема **различни изрично изброени дейности** от бюджетния процес, но трябва да се има предвид първо, че досега в повечето случаи, разглежданата материя не е сред изрично изброените хипотези във Вътрешните правила, и второ, **самите Вътрешни правила са в явно противоречие със сегашните изисквания на ЗПФ и ЗЕС** и затова не могат да се прилагат в тази им част.

В тази връзка предлагам Вътрешните правила за бюджетния процес и изпълнението на бюджета на КРС да се актуализират съобразно изискванията на ЗПФ и изменената разпоредба на чл. 50 от ЗЕС, според която вече *„Председателят на комисията е първостепенен разпоредител с бюджет“*, а не е КРС. Освен това тези правила трябва да се утвърждават от председателя на КРС, а не да се приемат от самата комисия, какъвто е случаят с сега действащите Вътрешни правила, защото вече председателят на КРС е първостепенен разпоредител с бюджет, и на основание чл. 7, ал. 7 от ЗПФ:

„Чл. 7 (7) Първостепенните разпоредители с бюджет разработват и утвърждават вътрешни правила за организация на бюджетния процес.“

е необходимо и законосъобразно Вътрешните правила да се утвърждават от **председателя на КРС**.

На основание всички гореизложени съображения ще гласувам **„Против“** предложения проект на решение на КРС по точка единствена от дневния ред на извънредното заседание на 16.02.2024 г. на тема „Доклад относно изпълнение на Указания на Министерство на финансите ДР № 1 от 13.02.2024 г. за изпълнението на държавния бюджет за 2024 г.“, и представям настоящото особено мнение, **като изрично уточнявам, че не гласувам „Против“ самото решение, а съм против подобни решения да се приемат от самата КРС**, защото не намирам законово нейно правомощие за това.

Член на КРС:

15.02.2024 г.

/Илия Христов/

СТАНОВИЩЕ

от дирекция „Финансови и административни дейности“ и дирекция „Правна“ в Комисията за регулиране на съобщенията по Особено мнение по точка 1 „Доклад относно изпълнение на Указания на Министерство на финансите ДР № 1 от 13.02.2024 г. за изпълнението на държавния бюджет за 2024 г.“ от проекта на Дневен ред за заседание на Комисията за регулиране на съобщенията на 16.02.2024 г.

На основание чл. 14, ал. 4 от Вътрешните правила за провеждане на заседанията на Комисията за регулиране на съобщенията, представяме на вниманието на членовете на Комисията за регулиране на съобщенията (КРС/комисията) становище по Особеното мнение на член на Комисията по точка 1 от Дневния ред на тема „Доклад относно изпълнение на Указания на Министерство на финансите ДР № 1 от 13.02.2024 г. за изпълнението на държавния бюджет за 2024 г.“:

На първо място в становището се излага фактология свързана с приемането на Вътрешни правила за провеждане на заседанията на КРС.

Посочва се, че чл. 14, ал. 4 от Вътрешните правила за провеждане на заседанията на КРС е в противоречие със ЗЕС, с действащия Устройствен правилник на КРС и с добрите практики за протоколиране на заседанията, като се твърди, че е неправилна практика, да се изготвя становище от експертите, с което да се разглежда и анализира изразеното особено мнение на член на КРС.

Становище

Съгласно чл. 14, ал. 4 от Вътрешните правила експертите следва да представят становище при наличие на особено мнение на член на КРС, ако има предложения по внесените материали. Считаме, че изложените доводи и повдигнатите въпроси не са част от разглежданите материали по точката от дневния ред.

По останалите изложени аргументи, считаме че не са налице нови доводи и в тази връзка становището на експертите по същество е изразено и публикувано в интернет на адрес:

https://crc.bg/files/prot._19.01.2024_4_i.pdf

https://crc.bg/files/prot._25.01.2024_05.pdf

В допълнение, считаме че разглеждането на материали, касаещи бюджетния процес на заседание подпомага вземането на управленски решения от колегиалния орган, като допринася за прозрачността – основен принцип, който гарантира доброто финансово управление. Той е основният фактор за обществено доверие и сигурност при използване на бюджетните средства в публичната организация и гарант за прозрачност при вземането на решения. В тази връзка не може да бъде характеризирано като незаконосъобразно.

В останалата част от Особеното мнение се съдържат мнения и твърдения, по които не следва да изразим становище.

С уважение,

.5 () 2016/679

Искра Паунчева

директор на дирекция ФАД

.5 () 2016/679

Мария Бончева

Директор на дирекция Правна