

НАРОДНО СЪБРАНИЕ		
Вх.№	353-02-15	
Дата	21	02 2003г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ТРИДЕСЕТ И ДЕВЕТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

9.02.1

КОМИСИЯ ПО БЮДЖЕТ И ФИНАНСИ

СТАНОВИЩЕ

ОТНОСНО: Определение на Конституционния съд от 6 февруари 2003 г., с приложено искане на Пленума на Върховния касационен съд на Република България, с което Народното събрание е конституирано като страна по конституционно дело № 2/2003 г. за установяване противоконституционност на разпоредбата на чл. 2, ал. 2, т. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г., алтернативно – за установяване противоконституционност на целия закон.

В изпълнение на разпореждане № 350-05-25 от 7.02.2003 г. на председателя на Народното събрание, Комисията по бюджет и финанси на свое заседание, проведено на 20 февруари 2003 г. разгледа конституционно дело № 2/2003 г. за установяване противоконституционност на чл. 2, ал. 2, т. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г., алтернативно – за установяване противоконституционност на целия закон и представя следното становище:

I. По искането за “обявяване противоконституционността на Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г. поради противоконституционност на процедурата по изготвянето и приемането му – нарушение на чл. 117 ал. 2 и 3, чл. 8 във връзка с чл. 84q т. 2, чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България, както и решение № 18 от 16 декември 1993 г. по к.д. 19/93 г. за нормативно тълкуване на чл. 117, ал. 2, което има задължителен характер на вторична конституционна норма”.

Комисията по бюджет и финанси, след като разгледа нормативно установената процедура за съставяне и приемане на държавния бюджет и сравни извършените действия от Министерството на финансите и Министерския съвет по изготвянето и внасянето в Народното събрание на законопроекта за държавния бюджет на Република България за 2003 г., констатира следното:

На 12 юли 1991 г. Великото Народно събрание прие Конституцията на Република България. С нея се решава, че:

- законопроектът за държавния бюджет се изготвя и внася в Народното събрание от Министерския съвет(чл. 87, ал. 2);

- съдебната власт има самостоятелен бюджет(чл. 117, ал. 3) и
- общините имат самостоятелни бюджети (чл. 141, ал. 1).

Преди приемането на Конституцията и след нея е продължил да действа Законът за съставяне и изпълнение на държавния бюджет (1960 г. и изменения), с който е уредено устройството на държавния бюджет, процедурите по неговото съставяне и приемане, които са съответствали на финансовите правила, разписани в предишната Конституцията на Народна Република България.

При прилагането на финансовите разпоредби на Конституцията на Република България и действието на Закона за съставянето и изпълнението на държавния бюджет е било естествено да възникнат проблеми, които в периода от 1991 г. до 1996 г. са били разрешавани от Конституционния съд.

През 1996 г. Народното събрание прие Закона за устройството на държавния бюджет (ЗУДБ) (Обн. ДВ бр. 67 от 6 август 1996 г., последвали изменения в бр. 46 от 10 юни 1997 г., в сила от 10 юни 1997 г., бр. 154 от 28 декември 1998 г., в сила от 1 януари 1999 г., бр. 74 от 30 юли 2002 г.).

Законът за устройството на държавния бюджет влиза в сила от 10 август 1996 г. и отменя Закона за съставяне и изпълнение на държавния бюджет (Обн., Изв., бр. 91 от 1960 г.). Законът за устройството на държавния бюджет е разработен изцяло върху разпоредбите на чл. 87, ал. 2 и чл. 117, ал. 3, като са взети предвид и разпоредбите на чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията на Република България.

При разработването на Закона за устройството на държавния бюджет от Министерския съвет и приемането му от Народното събрание са взети под внимание решение № 3/1992 г. по к.д. 30/1991 г.; решение № 18/1993 г. по к.д. № 19/1993 г. за тълкуване на конституционната норма на чл. 117, ал. 3, съгласно която “съдебната власт има самостоятелен бюджет” и решение № 17/1995 по к.д. № 13/1995 г.

Законът за устройството на държавния бюджет определя организационната структура на държавния бюджет, като в нея се обхваща републиканския бюджет и бюджета на съдебната власт (чл. 4, ал. 1) и установява реда за съставянето и приемането му (чл. 1, ал. 1).

С чл. 9 от ЗУДБ се разпорежда приходите и разходите по бюджетите на държавните органи, бюджетните организации и съдебната власт и отношенията им с централния бюджет, субсидии или вноски, да се определят с годишния закон за държавния бюджет.

Със Закона за устройството на държавния бюджет, глава втора – “Съставяне на държавния бюджет” е възложено на Министерството на финансите да съставя бюджетна прогноза и след одобряването ѝ от Министерския съвет да изготвя и изпраща бюджетни насоки до държавните органи, в т.ч. и Висшия съдебен съвет за съставяне на проекти на годишните им бюджети. Министерството на финансите, едновременно с изготвянето от държавните органи на проектите на годишните си бюджети и независимо от тях, съставя проект на държавния бюджет (чл. 14 и 15).

Съгласно чл. 16 от ЗУДБ Висшият съдебен съвет съставя проектобюджета си и го представя в Министерството на финансите, за да бъде включен като част от проекта на държавния бюджет.

Министерският съвет разглежда проекта на държавния бюджет и в частта му за републиканския бюджет при необходимост извършва промени в него (чл. 20, ал. 1).

Министерският съвет няма право да извършва промени в проектобюджета на съдебната власт и го внася в Народното събрание във вида, в който му е представен (чл. 20, ал. 2).

Министерският съвет може да преценява проектобюджета на съдебната власт и да изработи становище по него, включвайки го в общите параметри на проекта на държавен бюджет, които внася в Народното събрание (чл. 20, ал. 3).

От гореизложеното следва, че бюджетът на съдебната власт е съставно структурно звено на държавния бюджет, поради което в процеса на изготвянето на държавния бюджет и внасянето му в Народното събрание следва да се спазват разпоредбите на Закона за устройството на държавния бюджет.

При съставянето на проектобюджета за 2003 г. Министерството на финансите и Министерският съвет изцяло са спазили установената със Закона за устройството на държавния бюджет процедура, като в законопроекта на държавния бюджет на Република България за 2003 г., който е внесен в Народното събрание е включен, както проекта за бюджет на съдебната власт, съставен от Висшия съдебен съвет, така и изработеното становище на Министерския съвет по него. Становището на Министерския съвет е под форма на проектобюджет на съдебната власт, за да може да се включи в общите параметри на проекта на държавния бюджет така, както изисква чл. 20, ал. 3 от Закона за устройството на държавния бюджет.

За по-голяма яснота следва да подчертаем, че законодателят с чл. 20, ал. 2 на ЗУДБ задължава Министерския съвет да внесе в Народното събрание проектобюджета на съдебната власт във вида, в който му е представен от Висшия съдебен съвет, но обръщаме внимание, че нито Конституцията, нито законът задължават **Министерския съвет да го включи в параметрите на законопроекта на държавния бюджет.** Нещо повече, с чл. 20, ал. 3 законодателят определя, че Министерския съвет може да преценява проектобюджета на съдебната власт, разработен от Висшия съдебен съвет като изработи становище по него, което становище в случая може да бъде само под формата на нов вариант на проектобюджет на съдебната власт, защото само становище под такава форма може да се включи в общите параметри на проекта на държавния бюджет, който се внася в Народното събрание. Противното разбиране за процедурата, твърдяна в искането на Върховния касационен съд, би довело до съставянето и внасянето в Народното събрание на два законопроекта за държавния бюджет, което би

представлявало нарушение на чл. 87, ал. 2 от Конституцията и precedent, нямащ свой аналог в други страни от Европейския съюз.

От гореизложеното се вижда, че Министерството на финансите и Министерският съвет при съставянето на законопроекта за държавния бюджет на Република България за 2003 г. и внасянето му в Народното събрание изцяло са следвали установената с Конституцията и със Закона за устройството на държавния бюджет процедура и не са допуснали никакво отклонение и нарушение, поради което искането за обявяване противоконституционността на Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г. следва да бъде отхвърлено.

Самостоятелността на бюджета на съдебната власт не накърнява бюджетните правомощия на върховния законодателен орган – Народното събрание.

Суверенно право на Народното събрание по чл. 84, т.2 от Конституцията е при приемане на държавния бюджет да определя начина и условията на получаване на субсидията на всички държавни органи, в това число и тези на съдебната власт. Няма конституционна норма, която да ограничава законодателното тяло по този въпрос. Ето защо Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г. не е противоконституционен. (Решение № 16 от 2001 г. по к.д. № 6/2001 г.)

II. По искането за обявяване противоконституционността на Закона за бюджета за 2003 г., поради нарушаване на конституционното изискване бюджетът да осигурява нормалното функциониране на конституционно предвидени институции в държавата и конкретно на висши институции на съдебната власт, каквато институция е Върховния касационен съд – нарушение на чл. 8, чл. 117, ал. 2 и 3 във връзка с чл. 84, ал. 2, чл. 4, ал. 1 от Конституцията и тълкувателно решение 17 от 3.10.1995 г. по к.д. 13/1995 за тълкуване на чл. 117, ал. 2 и 3, което има задължителен характер на вторична конституционна норма.

С т.1 на Решение № 17 от 3.10.1995 г. на КС на РБ по к.д. № 13/1995 г. се разпорежда, че “бюджетът на Република България трябва да осигурява средства за функциониране на установените в Конституцията държавни институции, в това число и на органите на съдебната власт, като се държи сметка за разделението на властите и правомощията им.

Всеки закон за годишен държавен бюджет на страната, в който липсват средства за отделни конституционно установени държавни институции, може да бъде обявен за противоконституционен, тъй като парализира дейността на тези институции”.

Това решение на Конституционния съд е намерило място в Закона за устройството на държавния бюджет, където в чл. 10, ал. 1 е записано, че “с държавния бюджет се определят и предоставят необходимите парични средства за изпълнение на държавните функции и задачи при спазване на принципите за законосъобразност, целесъобразност, икономичност и публичност”.

Въз основа на горната разпоредба, ежегодно със Закона за държавния бюджет на Република България се осигуряват средства за издръжка на държавната администрация, отбраната и сигурността, съдебната власт, образованието, здравеопазването, културата, науката, социалните грижи и други разходи.

На същото основание и с държавния бюджет за 2003 г. на съдебната власт и нейните органи са осигурени средства за изпълнение на конституционните им задължения, които спрямо предходните две години бележат по-голям ръст от ръста на разходите на държавния бюджет, а именно (млн.лв.):

Показатели	Закон 2001 г.	Закон 2002 г.	Ръст в % (2:1)	Закон 2003 г.	Ръст в % (4:2)	Ръст В % (4:1)
А	1	2	3	4	5	6
Държавен бюджет Разходи- всичко: в това число:	7 170.5	7 567.0	5.5	8 064.6	6.6	12.5
1.Законодателна власт (НС)	18.8	24.1	28.0	24.8	2.9	31.9
2.Изпълнителна власт С)	7 054.8	7 412.3	5.1	7 892.7	6.5	11.9
3.Съдебна власт	96.9	130.6	34.8	147.0	12.5	51.7

Забележка: 1. В разходите на изпълнителната власт и съдебната власт за 2002 и 2003 г. са отразени допълнителните им взаимоотношения, съгласно § 4 и § 68 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет за съответната година, които взаимоотношения съответно са 8 750 хил.лв. и 8 125 хил.лв., изчислени на база разпределението им от Министерския съвет за 2002 г.

2. В разходите на изпълнителната власт са включени и разходите на Президента на Република България и неговата администрация в размери: 2001 г.- 4 351 хил.лв.; 2002 г.- 4 363 хил.лв. и за 2003 г.- 4 557 хил.лв.

От горната таблица се вижда, че за периода от 2001г. до 2003 г. вкл. разходите на държавния бюджет са се увеличили с 12.5 %, в това число увеличението на законодателната власт е с 31.9 %, на изпълнителната власт с 11.9 %, а на съдебната власт с 51.7 %. Данните показват, че за последните две години с държавния бюджет се дава приоритет на разходите за съдебната власт, спрямо разходите на законодателната власт и изпълнителната власт. Това нарастване е целенасочено с оглед необходимостта от извършване на реформа в съдебната власт, съгласно изискванията за кандидатстването ни за ЕС. Подобно е положението и с периода 2002 г. към 2001 г., където при ръст на разходите на държавния бюджет с 6.6 %, ръста на разходите на законодателната власт е 28.0 %, на изпълнителната власт е 5.1 % а на съдебната власт 34.8 %. С най-висок процент нарастват разходите на съдебната власт и за 2003 г., отнесени към 2002 г. Това още веднъж потвърждава, че от 2002 г. се провежда политика на изпреварващо

финансиране на разходите на съдебната власт и нейните органи спрямо другите две власти, с оглед задачите, които те имат да решават в периода на структурната реформа.

В горните разходи по бюджета на съдебната власт са включени и разходите за стопанисване и управление на сградата на Съдебната палата – София, бул. “Витоша” № 2, предоставена от Министерския съвет на Министерството на правосъдието с Решение № 161 от 15 април 1998 г. Въз основа на предложение на Висшия съдебен съвет министъра на правосъдието издава заповед № ЛС – 06 21 от 26 февруари 2001 г., с която възлага стопанисването и управлението на сградата на Съдебната палата – София на председателя на Върховния касационен съд. Това означава, че ежегодно, за 2001 г. и 2002 г. в бюджета на Върховния касационен съд се предвиждат средства, както за издръжка на сградата, така и за извършване ремонт и преустройство на етажите, които до момента на приемането ѝ от ВКС са използвани за нуждите на Националния исторически музей.

Нарастването на бюджета на съдебната власт с повече от 1.5 пъти дава положително отражение и върху разходите на всички органи на съдебната власт, в т.ч. и на разходите на Върховния касационен съд. Това може да се види от следната таблица:

Размер и ръст на разходите на Върховния касационен съд

(хил. лева):

Показатели	Закон 2001 г.	Закон 2002 г.	Закон 2003 г.	Ръст в % (2:1)	Ръст в % (3:2)
А	1	2	3	4	5
Разходи – всичко В това число:	5 690	10 000	7 121	75,7	-28,8
1. Текущи разходи	3 913	4 530	7 121	15,8	57,2
2. Капиталови разходи	1 777	5 470	0	208	-

В искането на Пленума на Върховния касационен съд се твърди, че през последните години бюджета на Върховния касационен съд е бил за 2001 г. - 12 616 хил.лв., а за 2002 г. 14 160 хил.лв., без да се посочва кой, кога и с какъв нормативен акт ги е одобрил.

С чл. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2001 г. е приет бюджета на съдебната власт, въз основа на който Висшия съдебен съвет е определил на Върховния касационен съд бюджет в размер на 5 690 хил.лв., от които за текущи разходи – 3 913 хил.лв. и капиталови разходи – 1 777 хил. лв.

С чл. 2, ал. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2002 г. е приет бюджета на съдебната власт, а с ал. 2 са определени бюджетните разходи на органите на съдебната власт за 2002 г. на Върховния

касационен съд са одобрени 10 000 хил.лв., които Висшия съдебен съвет разпределя за текущи разходи - 4 530 хил.лв. и капиталови разходи – 5 470 хил.лв.

Сумата от разходите, които характеризират подобряването или влошаването на издръжката на бюджетната организация, в случая на Върховния касационен съд, са разходите за заплати, други възнаграждения и плащания на персонала, социални осигуровки, канцеларски материали, осветление, отопление, командировки, издръжка на автомобилен транспорт и други разходи, определени с единната бюджетна класификация, която се утвърждава от министъра на финансите (чл. 2, ал. 7 от ЗУДБ) и наричани за кратко “текущи разходи”.

Разходите за 2001 г. не са утвърждавани от Народното събрание със закона за държавния бюджет. Това са отчетни данни, в които са включени дадените им през годината допълнителни средства за капиталови разходи с Решение № 306 на Министерския съвет от 7 май 2001 г. за извършване на допълнителни капиталови разходи, на основание чл. 35, ал. 2 от Закона за устройството на държавния бюджет, а за 2002 г. са включени допълнително разпределените им от Висшия съдебен съвет средства за капиталови разходи, които Висшия съдебен съвет е получил от Министерския съвет с Решение № 678 от 22 октомври 2002 г. по бюджета на съдебната власт за преустройство и оборудване на сградния фонд и помещения на органите на съдебната власт в размер на 6 700 хил.лв.

От таблицата се вижда, че общите разходи за 2002 г. спрямо общите разходи за 2001 г. са увеличени със 75.7 на сто, а текущите разходи с 15.8 на сто и капиталовите разходи с 208 на сто. Това се дължи на предоставените от Министерския съвет средства за разходи по ремонта и преустройството на Съдебната палата в гр. София.

Общите разходи за 2003 г. спрямо общите разходи за 2002 г. са намалели с 28.8 на сто и това намаление **изцяло се дължи на това, че в бюджета не са разчетени капиталови разходи.** Следователно общата сума на разходите е изцяло за текущи разходи и тяхното нарастване е с 57.2 на сто.

В общият бюджет на съдебната власт за 2003 г. са разчетени 7 000 хил.лв. за капиталови разходи и те условно са разпределени като такива по органи на съдебната власт, без Върховния касационен съд.

Това е така поради следното:

През 2002 г. министърът отменя Заповед № ЛС-06-21 от 26.02.2001 г. и управлението и стопанисването на сградата на Съдебната палата – София преминава обратно към Министерството на правосъдието. Това от финансова гледна точка означава, че включваните разходи в бюджета на ВКС за 2001 и 2002 г. за ремонт, преустройство и обзавеждане на сградата на Съдебната палата - София следва от 2003 г. да се включат в бюджета на Министерството на правосъдието.

В Закона за съдебната власт, раздел VI – Съдебни сгради е записано, че:

- “Чл. 36. Министерството на правосъдието осигурява материалните условия за дейността на органите на съдебната власт.

- Чл. 36а. Министерството на правосъдието може да придобива недвижими имоти и ограничени вещни права върху недвижими имоти за нуждите на органите на съдебната власт”

Въз основа на горните разпоредби на Закона за съдебната власт при формирането на разходите за 2003 г. на Върховния касационен съд предвидените по разчетите средства за капиталови разходи бяха свалени и бюджетът на ВКС се формира само от текущи разходи осигуряващи неговите административни и стопански потребности. Следователно, ако искаме да видим дали бюджетът на ВКС се намалява или увеличава, следва да бъдат сравнени единствено текущите разходи за 2002 г. и 2003 г. Сравнението показва, че текущите разходи за 2003 г. са нараснали спрямо текущите разходи за 2002 г. с 57.2 на сто.

Явно неудовлетвореността на ВКС идва от обстоятелството, че от бюджета му за 2003 г. са свалени капиталовите разходи, с които през 2001 и 2002 г. е финансирал реконструкцията на помещенията от сутерена, партера и първия етаж и текущия ремонт на третия етаж на Съдебната палата-София и че това следва да продължи чрез неговия бюджет и през 2003 г. Извършването на тези разходи ще продължи и през 2003 г., но това ще става чрез бюджета на Министерството на правосъдието, съгласно разпоредбите на чл. 36 от Закона за съдебната власт, а не чрез бюджета на Върховния касационен съд, защото той няма законово основание да пледира за капиталови разходи за продължаване на започнатите ремонти на сградата на Съдебната палата в гр. София.

Свалянето на капиталовите разходи за Съдебната палата – София от бюджета на ВКС за 2003 г. не може да бъде основание да се счита, че с държавния бюджет за 2003 г. не са осигурени средства за нормално функциониране на дейността на Върховния касационен съд, когато текущите му разходи за 2003 г. спрямо текущите разходи за 2002 г. са нараснали с 57.2 на сто. **Това увеличение е повече от необходимите им средства за “покриване на прогнозната инфлация; за увеличения щат на съда, който за 2003 г. ще достигне 283 щ. бр. (щатната численост по отчета към 31.12.2002 г. е 276 бр. и заети към същата дата – 229 бройки) , както и за увеличената издръжка за инфраструктурата, увеличения брой на делата, повишените разходи за вещи лица, експертизи и други свързани с правораздаването дейности “.**

Видно от гореизложеното и обстоятелството, че за 2003 г. спрямо бюджета за 2002 г. държавния бюджет е нараснал с 6.6 на сто, бюджета на съдебната власт 12.5 на сто, а разходите на ВКС са се увеличили с 57.2 на сто не може да се счита, че средствата за издръжката му намаляват, когато те растат с над един и половина пъти, ръст, който не е получила нито една организация на бюджетна издръжка.

Бюджетът на ВКС за текущите разходи не е ощетен, а напротив, както беше изложено по-горе е нараснал с 57.2 на сто.

Следователно не е налице нарушение на цитираните в искането разпоредби на Конституцията, нито отклонение от упоменатите решения на Конституционния съд.

Изхождайки от посочените обстоятелства, Комисията по бюджет и финанси изразява становище, че искането на Пленума на Върховния касационен съд е неоснователно, поради което следва да бъде отхвърлено от уважаемия Конституционен съд.

София, 20 февруари 2003 г.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА
ПО БЮДЖЕТ И ФИНАНСИ:**

ИВАН ИСКРОВ

