



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

на
Министерския съвет
по
конституционно дело № 3 за 2015 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 2 юни 2015 г. по конституционно дело № 3 за 2015 г., образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване противоконституционност на разпоредбата на чл. 2, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г., сме конституирани като заинтересована страна по делото. В искането се твърди, че разпоредбата на чл. 2, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. противоречи на основополагащи норми от глава първа – „Основни начала“ от Конституцията на Република България, установяващи принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1), принципа за върховенство на Конституцията (чл. 5, ал. 1) и принципа за разделение на властите (чл. 8). Претендира се противоречие на посочения текст и с чл. 117, ал. 2 и 3 от основния закон, прогласяващ независимостта на съдебната власт и нейната бюджетна самостоятелност. Според главния прокурор на Република България разпоредбата на чл. 2, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. въвежда забрана да се

компенсира неизпълнението на приходите на съдебната власт за 2015 г. за сметка на държавния бюджет, като тази забрана е конституционно недопустима и противоречи на установена и спазвана дълги години законодателна традиция. В искането се твърди, че съдържанието на оспорваната разпоредба влиза в противоречие с досегашната практика на Конституционния съд по тълкуване на нормите на глава шеста „Съдебна власт“ от Конституцията. Въз основа на това се прави извод, че, когато поради неизпълнение на приходите от дейността на органите на съдебната власт не може да бъде постигнат бюджетен баланс, законодателната власт е длъжна да осигури възможност за компенсиране на недостига от наличностите по сметки от предходни години, или ако те не са достатъчни – с допълнителна субсидия от държавния бюджет. От това следва, че Народното събрание е длъжно да осигури фактически изпълнението на гласувания бюджет на съдебната власт, включително чрез компенсиране на неизпълнението на собствените приходи със съответна субсидия от централния бюджет. Вносителят на искането приема, че конституционната повеля за осигуряване на средства, обезпечаващи функционирането на конституционно установените държавни институции, не би била изпълнена не само когато изобщо не са предвидени средства за някои от тях в държавния бюджет, но и когато поради недостатъчност на средствата тези органи няма да могат да функционират нормално и законосъобразно през цялата бюджетна година.

Не подкрепяме искането по следните съображения:

Оспорваната разпоредба на чл. 2, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. (ЗДБРБ) посочва, че неизпълнението на приходите на съдебната власт не се компенсира от централния бюджет. Тази норма по никакъв начин не накърнява независимостта на съдебната власт. С Решение № 18 от 16 декември 1993 г. на Конституционния съд на Република България по конституционно дело № 19 от 1993 г. Конституционният съд се е произнесъл по искане за тълкуване на чл. 117, ал. 3 от Конституцията на Република България: „Съдебната власт е на бюджетна издръжка и източниците на средства, които са необходими за балансиране на гласуваните от Народното събрание годишни разходи, се набират чрез приходната част на републиканския бюджет. Правната уредба на източниците на средства по произход, основание и разпределяне се съдържа в устройствения Закон за бюджета“. Към настоящия момент

устройственият закон за бюджета е Законът за публичните финанси. Оспорваната разпоредба на чл. 2, ал. 6 от ЗДБРБ за 2015 г. е приета в съответствие с изискванията на чл. 15, ал. 1 от Закона за публичните финанси (ЗПФ), съгласно която разликата между приходите, разходите, бюджетните взаимоотношения и нето операциите по финансиране по съставните бюджети на държавния бюджет, с изключение на бюджета на съдебната власт, е за сметка на бюджетното взаимоотношение с централния бюджет. По аргумент на противното неизпълнението на приходите по бюджета на съдебната власт не е за сметка на взаимоотношенията с централния бюджет. Поради влизането в сила на Закона за публичните финанси от 1 януари 2014 г. за бюджета за 2014 г. не се е предвиждало неизпълнението на приходи по бюджета на съдебната власт да се компенсира с допълнителни бюджетни кредити от централния бюджет, за разлика от периода преди 2014 г., когато действаше отмененият Закон за устройство на държавния бюджет. Също така в чл. 2 от ЗПФ е посочено, че 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.

Конституционният съд многократно е анализирал спецификата на годишния закон за държавния бюджет и правото на съдебната власт на самостоятелен бюджет. Именно отчитането на спецификата на този акт е от съществено значение за обосноваване дали оспорената разпоредба е противоконституционна или не. За разлика от всички други закони ЗДБРБ има едногодишно действие – срочно и еднократно. Бюджетните отношения с характера си на основни обществени отношения не се поддават на трайна уредба, но изискват едногодишна, с оглед на действието си във времето, уредба. Спецификата на предметното съдържание на този закон със своя повтарящ се, но винаги различен по своята конкретност предмет, 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 Министерския съвет, на Висшия съдебен съвет - когато се касае до частта за съдебната власт, и на други органи, определени в чл. 7 от ЗПФ. В тези показатели и в съотношението между тях до голяма степен се изразява цялостната философия на съответния годишен държавен бюджет. Изпълнителите на бюджетите

са длъжни да ги изпълнят без задължението при това изпълнение да се спазят абсолютните им размери. Освен формален закон ЗДБРБ е и финансов план и отклонение от някои от показателите не само е допустимо, а и обичайно поради невъзможност за точно прогнозиране на всичките параметри, водещи до формиране на държавния бюджет. С оспорваната разпоредба разходната част на бюджета на съдебната власт не се променя в зависимост от неизпълнението на приходите (при преизпълнение на приходите средствата не се връщат в централния бюджет - ал. 4 на чл. 26 от ЗПФ въвежда преизпълнението на приходите за бюджета на съдебната власт като източник на допълнителни разходи), т.е. по никакъв начин не се намалява или ограничава възможността да се изразходват предвидените в бюджета на съдебната власт средства. При съпоставка на проектите на държавния бюджет в частта за съдебната власт, предложени от Министерския съвет и от Висшия съдебен съвет, е видно, че в частта за приходите предвижданията съвпадат – предвиждат се приходи за 127 млн. лв. С окончателния текст на закона при обсъжданията в Народното събрание приходната част е завишена с 13 млн., с колкото са завишени и разходите в сравнение с предложения от Министерския съвет проект на бюджета. В същото време в ал. 3 са увеличени с по 10 млн. лв. максималните размери на ангажиментите за разходи, които могат да бъдат поети през 2015 г., и максималните размери на новите задължения за разходи, които могат да бъдат натрупани през 2015 г. Допълнително към това съгласно ал. 4 утвърдените с ал. 3 максимални размери на ангажиментите за разходи и на новите задължения за разходи могат да се увеличават с до 20 на сто по решение на Висшия съдебен съвет. Тази възможност е в съответствие с разпоредбата на чл. 88 от Закона за публичните финанси, според която първостепенните разпоредители с бюджет по държавния бюджет не могат да натрупват нови задължения за разходи, както и да поемат ангажименти за разходи над определените им по реда на чл. 86, ал. 2, т. 5 и 6 и ал. 3 лимити освен при извършени промени за тези показатели по реда на този закон или ако за това има решение на Народното събрание. Анализът на посочените разпоредби в ЗДБРБ за 2015 г. ясно показва, че законодателят е утвърдил достатъчно механизми за финансова независимост на съдебната власт в съответствие с чл. 117, ал. 3 от Конституцията дори и при неизпълнение на приходната част в заложения бюджет. За разлика от разпоредбата на чл. 31, ал. 2 от отменения Закон за устройство на държавния бюджет, който изрично въвеждаше изискване разходите да се извършват до размера на постъпилите приходи по

банковите сметки на републиканския бюджет и разпоредителите с бюджетни кредити, то в ЗПФ не се въвежда такова изискване, което е видно от чл. 88 и чл. 102, ал. 1 от ЗПФ и чл. 6, ал.3 и 4 от ЗДБРБ за 2015 г. Поради изложеното считаме, че Народното събрание е осигурило фактически изпълнението на гласувания бюджет на съдебната власт чрез позволените от законодателството средства.

Считаме, че твърдението в искането, че съдържанието на оспорваната разпоредба влиза в противоречие с досегашната практика на Конституционния съд, е неоснователно. Аргументи, че оспорваната разпоредба е приета в съответствие с практиката на съда, се черпят от решенията по конституционни дела № 6 от 2001 г. и № 1 от 2009 г. Конституционният съд се е произнесъл по сходен с настоящия казус относно ЗДБРБ за 2001 г. Тогава с чл. 2, ал. 2 е била утвърдена субсидия по бюджета на съдебната власт в размер 90 на сто от определената сума по ал. 1, като е предвидено останалите 10 на сто да се предоставят само в случай че не се нарушава утвърденият с чл. 1, ал. 3 бюджетен дефицит. Конституционният съд с Решение № 16 от 2001 г. по к.д. № 6 от 2001 г. е приел, че не са нарушени принципите на разделение на властите, и е приет самостоятелен бюджет на съдебната власт. Конституционният съд ясно посочва, че 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 на тези на съдебната власт, и е приел, че нормата е съобразена с конституцията. Израз на това суверенно право е и приетият за 2015 г. бюджет на съдебната власт. При сравнение на казусите с бюджета от 2001 г. и настоящия е видно, че предоставената субсидия по бюджета на съдебната власт за 2001 г. е под условие да не се нарушава утвърденият бюджетен дефицит, за което условие не е установена противоконституционност. В настоящия случай, за разлика от бюджета за 2001 г., Народното събрание не установява ограничения при разходването на определените със ЗДБРБ за 2015 г. средства, нито поставя условия при предоставянето на установените със закона бюджетни кредити от централния бюджет, което води до извода, че, след като въведените ограничения на бюджета за 2001 г. не са противоконституционни, на по-силно основание това се отнася и за оспорената разпоредба на чл. 2, ал. 6 от ЗДБРБ за 2015 г.

До същия извод води и анализът на Решение № 2 от 12 май 2009 г. на Конституционния съд по к.д. № 1 от 2009 г., което също има пряко отношение към

настоящото искане. Предмет на контрол за конституционност е била разпоредбата на чл. 18, ал. 2, т. 1 от ЗДБРБ за 2009 г. и възможността да се намали бюджетното салдо до размера на неизпълнение на приходите при наличието на определени предпоставки, без да има актуализация на бюджета с решение на Народното събрание. Показателно в това решение е че Конституционният съд е достигнал до извода, че не е налице противоконституционност на цитираната разпоредба при наличието на далеч по-сериозни от настоящото дело аргументи: разпоредбата е предвиждала цялостно намаление на бюджетното салдо (включително на разходите), а в същото време в чл. 18, ал. 2 от ЗДБРБ за 2009 г. се е предвиждало това намаление да стане дори без решение на Народното събрание за актуализация на бюджета, т.е. в процеса на изпълнение на държавния бюджет от Министерския съвет. Считаме, че няма основание за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 2, ал. 6 от ЗДБРБ за 2015 г., която не предвижда промяна на бюджетното салдо и не намалява разходната част, а въвежда единствено ограничение за компенсации от централния бюджет при неизпълнение на приходната част по бюджета на съдебната система при запазване на разходната част.

Също така следва да се има предвид, че разпоредбата на чл. 2, ал. 6 от ЗДБРБ за 2015 г. не ограничава възможността за предоставянето на допълнителни бюджетни разходи/трансфери за съдебната власт за извършването на целеви дейности – например с Постановление № 113 на Министерския съвет от 2015 г. вече бяха предоставени допълнителни разходи/трансфери по бюджета на съдебната власт за 2015 г. на основание чл. 109, ал. 3 от Закона за публичните финанси.

С оглед изложените съображения считаме, че искането на Главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 2, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко Борисов)