

НОВО

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД  
Г. № 2  
Дата 20.02.2003г.

М-03-16  
20.02.2003г

Всички в.д. № 2/2003  
Можеш да стане вярно, предсметливо  
и предвиди настъпването  
Да се размени с  
всички съдии  
24.02.2003г.

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

НА МИНИСТЪРА НА ФИНАНСИТЕ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 2/ 2003 Г.

**ОТНОСНО:** Искане на Пленума на Върховния касационен съд на Република България 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

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА  
КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

В съответствие с чл. 150, ал. 1 и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България, Пленумът на Върховния касационен съд е поискал Конституционният съд да обяви за противоконституционна разпоредба от Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г. Алтернативно се поддържа искане за обявяване на противоконституционност на целия закон.

С искането е оспорена разпоредбата на чл. 2, ал. 2, т. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г. Предвид обусловеността на останалите разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г. се иска обявяване на целия закон за противоконституционен.

Според Пленума на Върховния касационен съд чл. 2, ал. 2, т. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г. е противоконституционен. Изложени са съображения за противоречие

с чл. 117, ал. 2 и ал. 3, чл. 8 във връзка с чл. 84, т. 2 и чл. 4 от Конституцията на Република България. Твърди се, че със Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г. се нарушава самостоятелността и независимостта на съдебната власт. С разпоредбата на чл. 2, ал. 2, т. 2 от ЗДБРБ за 2003 г. се определят бюджетните разходи на Върховния касационен съд за 2003 г. Според искателите, с това се нарушават конституционните принципи и норми за разделението на властите (чл. 8), за независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2) и за правовата държава (чл. 4, ал. 1).

С определение от 6 февруари 2003 г. по конституционно дело № 2/2003 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на Пленума на Върховния касационен съд и е конституирал министъра на финансите като заинтересувана страна по делото.

С оглед предоставената ми възможност и в определения от Вас срок изразявам становище, че искането на Пленума на Върховния касационен съд е неоснователно по следните съображения:

1. По твърдяната противоконституционност на ЗДБ поради противоконституционност на процедурата по изготвяне и приемане на закона – нарушения на чл. 8 и 117, ал. 2 и 3 във връзка с чл. 84, т. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България, както и Решение № 18 на Конституционния съд от 1993 г. по конституционно дело № 19 за 1993 г.

Проектът на Закон за държавния бюджет на Република България за 2003 г. е разработен в съответствие с действащата нормативна уредба и при спазване на процедурата за неговото изготвяне, съдържаща се в Закона за устройството на държавния бюджет /ЗУДБ/. В глава втора на закона - "СЪСТАВЯНЕ НА ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ" е регламентиран механизмът на съставяне проекта на ежегодния закон за държавния бюджет. В чл. 16 от ЗУДБ е посочено, че Висшия съдебен съвет съставя проект на бюджет, който представя в Министерството на финансите, за да бъде включен като част от проекта на държавния бюджет.

Бюджетната процедура за 2003 г. започна през месец февруари 2002 г. С Решение № 96 на Министерския съвет от 19.02.2002 г. е дадена възможност и достатъчно време на органите, имащи определени правомощия по изготвяне проекта на държавния бюджет за 2003 г., да участват в процеса на диалог и уточняване на неговите параметри. С Решение № 520 на Министерския съвет от 2002 г. за одобряване на разходните тавани по бюджета за 2003 г. е определена датата - 2 септември 2002 г., за представянето на отделните проекти

на бюджети в Министерство на финансите, включително и на самостоятелните бюджети, какъвто е бюджетът на съдебната власт.

Висшият съдебен съвет не е представил проектобюджета на съдебната власт в Министерство на финансите, в съответствие с разпоредбата на чл. 16 от ЗУДБ.

На 25.10.2002 г. министърът на финансите, в съответствие с чл. 19 от ЗУДБ, е изготвил окончателния проект на държавния бюджет за 2003 г. и го е внесъл в Министерския съвет, придружен с мотивиран доклад.

Министерският съвет е разгледал внесеня проект на държавния бюджет, одобрил го е и го е внесъл в Народното събрание в законоустановения срок – два месеца преди началото на бюджетната година.

Изготвянето на проекта на държавен бюджет е сложен процес, който изисква разумни срокове за неговото осъществяване. Съгласно разпоредбата на чл. 20, ал.5 от ЗУДБ, Министерският съвет е длъжен да внесе проекта на държавния бюджет в определен срок. Съставеният от Висшия съдебен съвет проектобюджет на съдебната власт е представен в Министерския съвет едва на 24 октомври 2002 г., т.е. значително след определения срок - 2 септември 2002 г.

С чл. 117, ал. 3 от Конституцията на Република България е прогласен принципът за самостоятелност на бюджета на съдебната власт. Позовавайки се на посочената разпоредба и постановените в тази връзка решения от Конституционния съд ВКС приема, че е нарушена процедурата по изготвянето и приемането на бюджета, без да посочва конкретно в какво се състои това нарушение. За да се поддържа, че с атакуваните разпоредби е нарушена процедурата по приемането на бюджета, следва да се установи, че същите са приети при липса на кворум или само на едно четене и др., нещо което не се твърди от искателите. В Конституцията липсват правни норми регламентиращи реда и начина за съставяне на държавния бюджет, поради което недопустимо и неоснователно е искането за обявяване противоконституционността на отделен текст от ЗДБ, респективно на целия закон. Процедурата за съставянето на ежегодния закон за държавния бюджет е уредена в специален закон, какъвто е Закона за устройството на държавния бюджет.

Изхождайки от принципа за разделение на властите, законодателят е гарантирал правото на всяка една от трите власти да вземе участие в различните фази от бюджетния процес, които са съставяне, приемане, изпълнение и отчет. Безспорно е, че Висшия съдебен съвет е взел участие във фазата по съставянето на държавния бюджет изготвяйки свой проектобюджет, който е внесен от

Министерския съвет за разглеждане от Народното събрание. В случая не е налице нарушаване на разпоредбата на чл. 117, ал. 3 от Конституцията за самостоятелността на бюджета на съдебната власт, тъй като ВСС е действал автономно по отношение на неговото съставяне.

Прогласената в Конституцията самостоятелност на бюджета на съдебната власт не изключва възможността за изразяване на становище от МС пред НС по внесения от Висшия съдебен съвет проект на бюджет на съдебната власт за съответната година.

Министерският съвет и министърът на финансите могат да направят цялостна или частична преценка на проектобюджета на съдебната власт, да изразяват несъгласие със съдържащи се в него позиции, да предлагат съкращения на незаконосъобразни или неправилни разходи, да изискват икономии и др. Становището си по бюджета на съдебната власт Министерският съвет е изразил, чрез съставяне на цялостния проект на държавния бюджет на базата на прогнозираните приходи. Само Народното събрание може да се произнесе по направените преценки и възражения и окончателно да реши всички въпроси относно общия обем на бюджета на съдебната власт и разпределянето на кредитите.

С разпоредбата на чл. 87, ал. 2 от Конституцията е вменено задължението на Министерския съвет да изготви и да внесе законопроекта за държавния бюджет в Народното събрание. Конституционният текст предпоставя, че правната уредба относно компетентността на Министерския съвет по съставяне на проекта за държавния бюджет е оставена на специалните устройствени закони. В съответствие с разпоредбата на чл. 20, ал.3 от ЗУДБ, Министерският съвет е изготвил становище по проектобюджета, внесен от Висшия съдебен съвет и го е включил в общите параметри на проекта на държавен бюджет чрез предоставените от републиканския бюджет трансфери за съдебната власт. При съставянето на проекта на държавния бюджет за 2003 г. Министерския съвет не е нарушил Конституцията, като е внесъл в Народното събрание проект на държавен бюджет, който не е обвързан изцяло с проектобюджета на съдебната власт, представен от Висшия съдебен съвет. Министерският съвет е органът, на който е възложено да следи за общите параметри на бюджета в процеса на съставяне на проектозакона за държавния бюджет.

Що се касае до разпоредбата на чл. 84, т. 2 от Конституцията тя определя изключителната компетентност на Народното събрание да приема бюджета. Право и задължение на законодателя е да създаде

такава правна уредба, която да осигурява баланс между републиканския бюджет и бюджета на съдебната власт.

Както се посочи по-горе съставянето и приемането на държавния бюджет се подчинява на определени правила, които конституционният законодател е въвел на законово равнище – ЗУДБ. В тази връзка искането на Пленума на Върховния касационен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 2, ал. 2, т. 2 от ЗДБРБ за 2003 г., алтернативно на целия закон, поради нарушаване на процедурата по изготвянето и приемането му, е неоснователно.

В решение № 3/92 г. на КС на РБ по конст. д. № 30/91 г. изрично се посочва, че в своята организационна цялост съдебната власт е на издръжка на държавния бюджет. Затова нейният бюджет се включва в държавния, с оглед установяване на приходно-разходния баланс. В този смисъл следва да се приеме, че бюджетът на съдебната власт има относителна самостоятелност в рамките на ЗДБ дотолкова, доколкото същият е част от държавния бюджет.

Тази относителна самостоятелност се обосновава и от обстоятелството, че разходната част на бюджета на съдебната власт е обусловен от очакваните приходи, които ще постъпят през съответната година, а не с оглед средствата, необходими за издръжка на органите на съдебната власт, в т. ч. и на Върховния касационен съд.

Конституцията макар и да определя бюджета на съдебната власт като самостоятелен не го превръща в основа на държавния бюджет, по който следва да се ръководи и съобразява изпълнителната власт при изготвянето на окончателния проект - бюджет на РБ.

Без да се оспорва самостоятелния характер на бюджета на съдебната власт, считам, че за Министерския съвет не съществува задължение за балансиране на държавния бюджет съобразно проектобюджета на съдебната власт. Приемането на теза, обратна на изложената, би означавало, че Висшият съдебен съвет съставя не само бюджета на съдебната власт, но и републиканския бюджет. Нещо повече. На практика може да възникне следният въпрос: В случай, че се представи проектобюджет на съдебната власт, разходната част на който е в размер равен на всички разходи, определени в макрорамката на държавния бюджет, означава ли това, че правителството няма да може да предложи проект на държавен бюджет, включващ и републиканския бюджет, като съставна част от държавния бюджет.

Бюджетът на съдебната власт, макар и самостоятелен, е съставна част на държавния бюджет. Съгласно чл. 87, ал.2 от Конституцията

Министерският съвет изготвя и внася в Народното събрание законопроект за държавен бюджет. Този проект следва да е в съответствие с макроикономическата и бюджетна рамка.

Решение № 18 по конституционно дело № 19 за 1993 г. на Конституционния съд задължава Министерския съвет да включи в окончателния проект на държавния бюджет проектобюджета на съдебната власт във вида, в който му е представен от Висшия съдебен съвет. Това е изпълнено. Самостоятелният характер на бюджета на съдебната власт дава възможност Министерския съвет само да изрази становище по представения проектобюджет. Народното събрание е органът, който може да се произнесе по направените преценки и възражения и окончателно да реши всички въпроси относно общия обем на бюджета на съдебната власт и разпределянето на кредитите.

Поради това разногласията между Министерския съвет и Висшия съдебен съвет следва и може да бъдат решени единствено от Народното събрание, което като законодателен орган има неограничени бюджетни правомощия, произтичащи от разпоредбата на чл. 84, т. 2 от Конституцията. Народното събрание приема държавния бюджет и отчета за изпълнението му. Поради това самостоятелността на бюджета на съдебната власт не накърнява бюджетните правомощия на Народното събрание.

На основата на консолидирани разчети и с оглед включване на разходи за издръжка на държавната администрация, отбраната и сигурността, съдебната власт, образованието, здравеопазването, културата, науката, социалните грижи и други разходи, включително за стопанската сфера, както и за изплащането на вътрешния и външния дълг на страната, проектозаконът за държавния бюджет е внесен в Народното събрание в законоустановения срок.

Проектът е съобразен с чл. 117, ал.3 от Конституцията на Република България и чл. 8 от ЗУДБ, регламентиращи самостоятелния характер на бюджета на съдебната власт.

Разпоредбата на чл. 8 от ЗУДБ ясно посочва, че органите на съдебната власт имат самостоятелен бюджет, който се приема от Народното събрание по органи на съдебната власт. В него се включват всички приходи от дейността на органите на съдебната власт и разходите за тяхната издръжка. Той се състои от собствения бюджет на Висшия съдебен съвет и бюджетните сметки на органите на съдебната власт. Бюджетът на съдебната власт като цяло, в т.ч. бюджетните разходи на Върховния касационен съд на Република България, е приет от Народното събрание в съответствие с чл.196 от Закона за съдебната власт. В конкретния случай атакуваната

разпоредба и законът в неговата цялост не противоречат на нито една конституционна норма.

В Решение № 18 от 1993 г. по конституционно дело № 19 от 1993 г. Конституционният съд е посочил, че конституционният текст /чл. 87, ал.2 от Конституцията/ мълчаливо предполага, че предметната правна уредба на компетентността на Министерския съвет във фазата на съставяне на проекта е оставена за обикновеното законодателство /устройствения закон за бюджета/. Прието е, че правомощията на разпоредителите с бюджетни кредити и източниците на приходи на самостоятелния бюджет на съдебната власт са предмет на правна уредба в устройствения закон за бюджета и не се решават чрез конституционни норми, респективно чрез тяхното тълкуване.

Проектът на закон за държавния бюджет е едно предложение до Народното събрание, което не поражда непосредствени правни последици и поради това с него не се нарушава независимостта на съдебната власт и бюджетната ѝ самостоятелност. Правните последици се съдържат в Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г. – обект на проверка за конституционно-съобразност по настоящото дело.

2. Нарушаване на конституционното изискване бюджетът да осигурява нормалното функциониране на конституционно установени институции в държавата и конкретно, на висши институции на съдебната власт – нарушение на чл. 8, чл.117, ал.2 и 3 във връзка с чл. 84, т.2 и чл.4, ал.1 от Конституцията, както и Решение № 17 на Конституционния съд от 1995 г. по конституционно дело № 13 за 1995 г.

Законът за държавния бюджет на Република България за 2003 г. е приет в съответствие с Конституцията на Република България и действащото законодателство. Суверенно право на Народното събрание е да определи размера на разходите, които държавните органи могат да правят през бюджетната година. При упражняване на правомощията си по чл. 84, т. 2 от Конституцията, Народното събрание не е обвързано както с проектите или предложенията, така и с предходни свои решения.

Считам, че не са налице каквито и да било нарушения на изискванията, посочени от Върховния касационен съд /ВКС/.

В съответствие с чл. 117, ал.3 от Конституцията на Република България, с чл. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г., бюджетът на съдебната власт е приет като самостоятелен и по органи на съдебната власт.

С чл. 2, ал.2, т.2 на Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г., са определени разходите на ВКС, като конституционно установена институция – орган на съдебната власт. Конкретният размер на разходите е въпрос на законова целесъобразност от гледна точка на възможностите на държавния бюджет.

Считам за неправилно позоваването на Пленума на ВКС на Решение № 17 от 1995 г. по конституционно дело № 13 от 1995 г. на Конституционния съд. С посоченото решение е прието, че 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. Доколкото тълкуването на Конституционния съд е относно липсата въобще на средства за конституционнопредвиден орган, то не би могло да се приложи, когато такива средства са предвидени.

В конкретния случай не може да се приеме, че липсват средства за нормалното функциониране на ВКС, тъй като в т.2 бюджетните разходи на този орган са посочени в размер – 7 121, 3 хил.лв. Така наличието на средства се установява и обосновава с посочената в закона на отделен ред сума. Поради това констатацията, която може да се приеме е, че не е налице липса на средства за конституционно установен орган - Върховния касационен съд. Практически не е налице отказ от страна на парламента да осигури средства за функциониране на този държавен орган.

Що се отнася до достатъчността на посочената сума, макар да считам, че това не е предмет на настоящото дело, изразявам следното становище:

Съпоставянето на бюджетите през последните бюджетни години, посочено като аргумент от ВКС, е неубедително. То не се основава на бюджетите, определени с годишните закони за държавния бюджет, а се включват и допълнителните средства с целево предназначение, предоставени по бюджета на съдебната власт в изпълнение на приети нормативни актове. Тези допълнителни средства са свързани с еднократни разходи за подпомагане провеждането на реформата в съдебната система. Средства, свързани с подпомагане на реформата в съдебната система са предвидени и с § 68 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г., но мълчаливо се пропускат от ВКС.

Съпоставянето на бюджетите на съдебната власт, респ. на ВКС за последните две години показват следното:

Разходната част на бюджета на съдебната власт, приет със Закона за държавния бюджет на Република България за 2001 г., е в размер на **96 863,3** хил. лв. Разпределянето им по органи е направено от Висшия съдебен съвет. Разходите на ВКС са определени в размер на 5 690 хил. лв. Висшият съдебен съвет ги е разпределил съответно 3 913 хил. лв. – за текущи разходи и 1 777 хил. лв. – за капиталови разходи.

Със Закона за държавния бюджет на Република България за 2002 г. разходната част на бюджета на съдебната власт е в размер на **121 873,7** хил.лв., като за ВКС са определени 10 000 хил. лв. Висшият съдебен съвет ги е разпределил съответно 4 530 хил. лв. – за текущи разходи и 5 470 хил. лв. – за капиталови разходи.

Разходната част на бюджета на съдебната власт, приет със Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г., е в размер на **138 882,8** хил. лв., което представлява ръст от 13,96 % спрямо предходната 2002 г. Размерът на средствата, определен от Народното събрание за текуща издръжка на ВКС, възлиза на 7 121,3 хил. лв. Посочените средства, съпоставени с текущите разходи за предходната бюджетна година показват че средствата за текущи разходи на ВКС бележат ръст от 57,2%. или с 2 591,3 хил. лв.

При определянето на разходите на Върховния касационен съд за 2003 г. Народното събрание не предвиди средства за капиталови разходи. Мотивите за това са свързани с допуснати нарушения на процедурите за възлагане на обществените поръчки по Закона за обществените поръчки, което е установено от проверка на Сметната палата. Като имаме предвид необходимостта от законосъобразно, целесъобразно и ефективно използване на бюджетните средства, подкрепяме взетото решение на Народното събрание да не предвижда средства за капиталови разходи на ВКС за 2003 г.

Следва да се има предвид, че липсва конституционен принцип или норма на закон, съгласно която Народното събрание е задължено да гласува бюджет не по-нисък от бюджета за предходната година. В правомощията на Народното събрание е да прецени достатъчността на средствата и да разпредели сумите по органи.

Съгласно чл. 2, ал. 3 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г. в правомощията на Висшия съдебен съвет е при необходимост да прави изменения в бюджетните разходи на органите на съдебната власт, без да променя параметрите, одобрени със закона.

В чл.8 от ЗУДБ се определя обхватът на бюджета на съдебната власт, който включва всички приходи от дейността на органите на съдебната власт и разходите за тяхната издръжка.

Съгласно чл. 9 от ЗУДБ ежегодният закон за държавния бюджет на страната определя приходите и разходите по бюджетите на държавните органи, бюджетните организации и съдебната власт и отношенията им с централния бюджет, субсидии или вноски.

Приходната част на бюджета на съдебната власт се състои от два източника - приходи от дейността на органите на съдебната власт и субсидия, като субсидията от републиканския бюджет не може да бъде независима от основните макроикономически показатели.

Годишният закон за държавния бюджет, разработен в условията на паричен съвет, налага ограничения по отношение на разходната част на държавния бюджет, в която като неразделна част е включен и бюджетът на съдебната власт. С цел съхраняване на бюджетния дефицит в годишните закони за бюджетите се предвиждат "буфери", чрез които да се сведе до минимум рискът за стабилното финансово развитие на страната. С тях се утвърждават субсидиите на държавните органи, министерствата и ведомствата в размер на 88 на сто, а за всички останали бюджетни организации - 90 на сто от определената им сума. Останалите 12 на сто, респ. 10 на сто се предоставят, ако не се превиши утвърдения бюджетен дефицит. Изключение от посочения механизъм е субсидията за съдебната власт, която е определена в размер на 100%.

Също така следва да се има предвид, че с § 68 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г. е предвидена възможността средствата "за структурни реформи" по чл. 1, ал. 2, т. 4 от посочения закон да се разходват по ред, определен от Министерския съвет, като не по-малко от 50 на сто /10 млн. лева/, но не повече от 75 на сто /15 млн. лева/. са за реформата в съдебната система.

В хода на реформата на съдебната власт не винаги може да се прогнозира размерът на приходите от дейността на органите на съдебната власт. С оглед гарантиране на нормална дейност на съдебната система, трябва да се има предвид, че при нея е осигурен допълнителен механизъм, с който се дава възможност при неизпълнение на приходите, същите да бъдат покрити със субсидия от републиканския бюджет – чл. 2, ал.7.

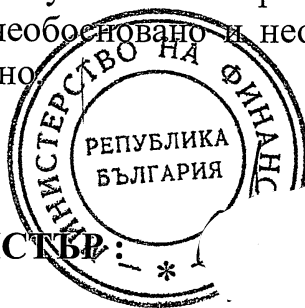
С бюджета на съдебната власт законодателят е предоставил възможността всяко превишение /преизпълнение/ на собствените приходи над нивото, определено с бюджета да се разпределя по ред, определен от Висшия съдебен съвет - чл. 2, ал.6.

Какво по-голямо доверие и уважение към независимостта на съдебната власт и зачитане на прокламираното в конституцията разделение на властите от това, регламентирано в посочените норми?

С оглед изложеното считам, че разпоредбата на чл.2, ал.2, т.2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г., в т.ч. закона като цяло, е приет в съответствие с принципите и нормите на Конституцията.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА  
КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Предвид посоченото, считам че Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г., в т.ч. разпоредбата на чл.2, ал.2, т.2 от този закон, са конституционносъобразни. Искането на Пленума на Върховния касационен съд на Република България за обявяването им за противоконституционни е необосновано и неоснователно и като такова следва да бъде отхвърлено.



**МИНИСТЪР:**

**/МИЛЕН ВЕЛЧЕВ /**