



МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

1040 София, ул. "Славянска" №1, тел.: 02/ 91 408(централа), факс: 02/ 987 00 98

Изх.№ *10-10-1* 20. 02. 2003
(Моля цитирайте при отговор)

На Ваш №.....

*Възв. К.Д. № 2/2003 г.
Дясно разглеждане за всички
сд и ч
21.02.2003.*

21.02.2003 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е
ОТ АНТОН СТАНКОВ – МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО ПО
КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 2 ЗА 2003 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ.

С определение на Конституционния съд от 6 февруари 2003 г. съм конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 2 за 2003 г., образувано по искане на Пленума на Върховния касационен съд на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията за установяване противоконституционността на чл.2, ал.2, т.2 от Закона за бюджета на Република България за 2003 г.; алтернативно – за установяване противоконституционността на целия закон.

С посоченото определение искането е допуснато за разглеждане по същество, като е отбелязано, че то отговаря на всички конституционноустановени и законови изисквания.

При решаване на въпроса за допустимостта на искането пред Конституционния съд (КС) следва да бъдат изяснени няколко въпроса, които по наше мнение са от значение за допустимостта в конкретния случай.

Първият въпрос, по който КС би следвало да се произнесе, е въпросът относно възможността да бъде сезиран от Пленума на Върховния касационен съд (ВКС) на основание чл.150, ал.1 от Конституцията.

Конституционният съд в досегашната си практика не за първи път допуска за разглеждане по същество искания, направени от Пленума на ВКС на основание чл.150, ал.1 от Конституцията като приема, че в случая е налице субектна легитимация на искателя. Независимо от това по наше мнение този въпрос подлежи на допълнително изясняване. Аргумент за това черпя от Решение № 1 на КС от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г. и от Определение № 1 на КС от 1997 г. по к.д. № 5/1997 г. В тези два акта са подложени на тълкуване разпоредбите на чл.150, ал.1 и 2 от Конституцията. Предвид изложеното в тях несъмнено става ясно, че правомощието да се сезира КС по реда на чл.150, ал.2 от Конституцията принадлежи само и единствено на отделни състави на ВКС и ВАС.

Що се отнася до общото правомощие на Върховните съдилища по чл.150, ал.1 от Конституцията, то тук, съгласно Определение № 1 на КС от 1997 г. по к.д. № 5/1997 г., "то може да бъде осъществено от Общото събрание на съответната колегия на ВКС и от Общото събрание на ВАС".

Същото това правомощие е изрично предоставено именно на общото събрание на съответната колегия на ВКС и на ВАС съответно с чл.84, ал.1, т.2 и с чл.95, т.3 от Закона за съдебната власт (Ред., ДВ, бр.74/2002 г.).

Ето защо би следвало КС изрично да изясни въпроса, доколко Пленумът на ВКС е оправомощен да го сезира на основание чл.150, ал.1 от Конституцията.

В случай че приемете, че Пленумът на ВКС е правоимащ субект в хипотезата на чл.150, ал.1 от Конституцията, то тогава вторият въпрос, който КС би трябвало да разгледа и реши в настоящото производство, е

свързан с начина, по който Пленумът на ВКС е упражнил компетенциите си като сезиращ субект по смисъла на чл.150, ал.1 от Конституцията.

Искането съдържа някои пропуски и недостатъци, които го правят нередовно. Аргументите ми в този смисъл са следните:

1. Искането не съдържа реквизитите, които изисква Правилникът за организацията и дейността на Конституционния съд. Съгласно чл.18, ал.2, т.7 от този правилник всяко искане трябва да съдържа "подпис на лицето, което е подало искането". В конкретния случай искането е подадено от Пленума на ВКС, който е колективен орган. Съгласно чл.88, ал.1 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) Пленумът се състои от всички съдии от ВКС, а съгласно чл.88, ал.2 Пленумът заседава, когато присъстват две трети от общия брой на съдиите, като решенията се взимат с обикновено мнозинство от присъстващите.

Ето защо, за да бъде редовно, искането трябва да бъде подписано от всички съдии от ВКС, които са участвали в неговото приемане. В действителност представеното искане в КС е подписано само от председателя и от двамата заместник-председатели на ВКС. Единствено подписът на всеки върховен съдия поотделно би бил доказателство за изразената от него лична воля в подкрепа на съдържанието на искането. Единствено съвкупността от всички подписи, в които е материализирана волята на членовете – съдии, създава решението на Пленума на ВКС, с което се сезира КС на РБ на основание чл.150, ал.1 от Конституцията. Това е необходимо, за да се провери дали решението е валидно и годно да сезира КС. Съгласно чл.88, ал.2 ЗСВ, който цитирахме по-горе, това би означавало, дали решението е взето при наличие на необходимия кворум – две трети от всички съдии, както и с необходимото мнозинство – повече от половината от присъстващите.

В тази връзка следва да се има предвид и фактът, че решението на Пленума на ВКС, независимо, че не е решение или определение по конкретно дело, е съдебен акт на ВКС. Известно е, че всеки съдебен акт се подписва от членовете на органа, който го е издал. Това несъмнено важи и за решенията на Пленума на ВКС. Подписите на председателя и зам.-председателите не могат да заместят личните подписи на

членовете – съдии. Те не могат да бъдат заместени и от протокол на заседанието, дори и такъв да би бил приложен, защото протоколът отразява случилото се на Пленума, но не установява личната воля на върховните съдии. При това следва да се отбележи, че КС се сезира с искане, а не с протокол от заседание.

2. В искането не е посочена никаква дата, на която решението е прието. А датата на приемането е съществен момент, който идентифицира решението на Пленума на ВКС за отправяне на искането.

3. В искането не е посочено конституционно основание, на което се иска намесата на КС. Посочен е чл.150, ал.1 от Конституцията, който изброява изчерпателно органите, които могат да сезират КС. Но тази разпоредба не съдържа материално-правните основания, при наличието на които КС може да упражнява своите функции и правомощия. За конкретното искане това е чл.149, ал.1, т.2 - за установяване противоконституционност на закон или негови разпоредби.

Предвид наличието на посочените нередовности на искането, председателят на КС, на основание чл.19, ал.1 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд, би следвало да даде срок за отстраняването им, което съгласно ал.3 на чл.19 може да стане през цялото конституционно производство.

I. По искането за установяване противоконституционността на целия Закон за държавния бюджет на Република България за 2003 г. (ЗДБРБ за 2003 г.):

В искането се твърди, че ЗДБРБ за 2003 г. е противоконституционен поради противоконституционност на процедурата по изготвянето и приемането му. Пленумът на ВКС твърди, че това е довело до нарушение на чл.117, ал.2 и 3, чл.8 във връзка с чл.84, т.2 и чл.4, ал.1 от Конституцията. В подкрепа на това си твърдение искателят се позовава на Решение № 18 от 1993 г. на КС по к.д. № 19/1993 г. и на Решение № 3 на КС от 1992 г. по к.д. № 30/1991 г.

Оспорвам искането за установяване противоконституционност на целия ЗДБРБ за 2003 г. по следните съображения:

В отговор на конституционноустановения принцип за самостоятелност на бюджета на съдебната власт законодателят е предвидил съответна процедура, съдържаща разпоредби относно неговото съставяне и приемане. По-конкретно това са съответните разпоредби от Закона за устройството на държавния бюджет (ЗУДБ) (чл.16, чл.19, чл.20, чл.22) и от Закона за съдебната власт (ЗСВ) (чл.196).

Не намирам за основателно твърдението на Пленума на ВКС, че процедурата по съставяне и приемане на бюджета на съдебната власт "няма нищо общо" със законоустановената процедура, както и с установеното в практиката на КС по този въпрос. Не изразявам съгласие и с твърдението, че тази процедура е "грубо нарушена, поради което представлява безпрецедентно посягане върху конституционно прогласената самостоятелност и независимост на съдебната власт, с което се накърнява нейния престиж".

Действително съгласно чл.117, ал.3 от Конституцията "съдебната власт има самостоятелен бюджет". Тази самостоятелност обаче не може да бъде неограничена. Както самият КС е посочил в свое Решение № 3/1992 г. по к.д. № 30/1991 г., съдебната власт в своята организационна цялост е на издръжка на държавния бюджет. Затова нейният бюджет се включва в държавния с оглед установяване на приходно-разходния баланс. Висшият съдебен съвет не може да внася своя проектобюджет направо в Народното събрание. Този проектобюджет трябва да се представи в МС, за да се включи като част от държавния".

Предвид цитираното решение на КС логично следва изводът, че върху министъра на финансите, а впоследствие – върху Министерския съвет пада безусловното задължение за предварителна обвързаност на бюджета на съдебната власт, за да се инкорпорира той в държавния бюджет. Несъмнено това трябва да стане в рамките на компетенциите, които законът предоставя на изпълнителната власт по отношение бюджета на съдебната власт. В този смисъл съгласно чл.20, ал.3 ЗУДБ и чл.196 ЗСВ Министерският съвет може да преценява проектобюджета на

съдебната власт без да го изменя, като има право да изготви свое становище по него.

Предвид спецификата на годишните закони за държавния бюджет не считам за грубо нарушение на бюджетната процедура избора от МС подход, а именно - в Народното събрание да бъде внесен проект на Закон за държавния бюджет на РБ за 2003 г., в който проектът за бюджет на съдебната власт да е даден в два варианта – вариант, изготвен от ВСС и вариант, изготвен от МС. Оттук наметне НС разполага с всякакви механизми за уточняване на заложените в двата варианта параметри, за изслушване на всякакви преценки, възражения и становища по съдържащи се в него позиции с оглед вземане на правилно решение по всички въпроси относно общия обем на бюджета на съдебната власт и разпределянето на кредити.

Съгласно чл.64, т.2 от Конституцията Народно събрание приема държавния бюджет и отчета за изпълнението му. Това е законодателният орган на държавата, чиито правомощия по отношение приемането на който и да било закон не могат да бъдат ограничавани. В този смисъл и КС в свое Решение № 18 от 1993 г. е приел, че "самостоятелността на бюджета на съдебната власт не накърнява бюджетните правомощия на върховния представителен орган – Народното събрание. Народното събрание приема държавния бюджет, а съставна част на държавния бюджет е самостоятелният бюджет на съдебната власт.

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 и неправилни разходи, да изискват икономии и др. Но всичко това са преценки, несъгласия, възражения, които се правят пред НС и неговите комисии.

Само НС 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."

От цитираната по-горе част от Решение № 18/1993 г. на КС се налага изводът, че НС е органът, който прави окончателната преценка

на предложените варианти за бюджет на съдебната власт в рамките на бюджетните си правомощия на върховен представителен орган. При това не можем да приемем, че внесенят от МС вариант на бюджет на съдебната власт по някакъв начин би попречил на НС да вземе правилно решение в процеса на обсъждане и приемане на годишния закон за бюджета на държавата.

В последна сметка, приемайки годишния ЗДБРБ за 2003 г. в рамките на процедурата, предвидена в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, НС има пълната свобода да приеме свой вариант, различен от предложените му. Това то е и направило в конкретния случай, преценявайки както проекта на ВСС, така и проекта на МС. В този смисъл е и практиката на КС – Решение № 18/1993 г. по к.д. № 19/1993 г.

Член 117 от Конституцията без съмнение прогласява независимостта на съдебната власт, като в третата си алинея гарантира и финансовата самостоятелност на тази власт като основа за нейната независимост. В своето задължително тълкувателно решение № 18/1993 г. КС изрично е посочил, че “нормата на чл.117, ал.3 има принципно предназначение да отдели бюджета на съдебната власт от бюджетните компетенции на МС по чл.106 от Конституцията, за да осигури нейната независимост”. Това обаче не би могло да се отнася до бюджетните правомощия на НС, упражнявани от него на основание чл.84, т.2 от Конституцията.

Предвид изложените по-горе съображения считам, че не е налице нарушение на принципа на разделение на властите, нито пък на принципа за самостоятелността на бюджета на съдебната власт. Ето защо твърдението за нарушение на чл.8 и чл.117, ал.2 и 3 от Конституцията е неоснователно. Не става ясно също така, по какъв начин е нарушен и чл.84, т.2 от Конституцията, посочен в искането на Пленума на ВКС, съгласно който НС приема държавния бюджет и отчета за изпълнението му.

Предвид описаното по-горе считам искането за установяване противоконституционност на ЗДБРБ за 2003 г. за неоснователно и моля то да бъде отхвърлено.

II. По искането за установяване противоконституционността на чл.2, ал.2, т.2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г. (ЗДБРБ за 2003 г.):

Пленумът на ВКС е поискал установяване на противоконституционността на чл.2, ал.2, т.2 ЗДБРБ за 2003 г. Твърди се, че е нарушено конституционното изискване, бюджетът да осигурява нормалното функциониране на конституционноустановена институция – ВКС. Това според искателя води до нарушение на чл.8, чл.117, ал.2 и 3 във връзка с чл.84, т.2 и чл.4, ал.1 от Конституцията. В подкрепа на твърдението си Пленумът на ВКС сочи и Решение № 17 на КС от 1995 г. по к.д. № 13/95 г. и Решение № 14 на КС от 1995 г. по к.д. № 23/95 г.

В искането си Пленумът на ВКС твърди, че приетият с чл.2, ал.2, т.2 размер на разходната част на бюджета на ВКС не е достатъчен за нормалното му функциониране. В подкрепа на това твърдение се сочи Решение № 17 на КС от 1995 г. В него КС е приел, 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.”

Несъмнено, ВКС е конституционноустановена институция, но в рамките на средствата, с които държавата разполага на настоящия етап, това едва ли е единствената държавна институция, която се нуждае от повече средства. В същото време се твърди, че гласуваният от НС размер на разходната част на бюджета на ВКС “парализира дейността на тази институция”.

Отново в свое Решение № 17/1995 г. КС е приел, че “отказът на Народното събрание да гласува бюджетни средства в годишен бюджетен закон за издръжка на институции, учредени с Конституцията, означава парализиране дейността на тези институции за съответната бюджетна година”. В случая не е налице такъв отказ, а преценка, направена от НС в рамките на бюджетните му правомощия.

Изразявам несъгласие с твърдението, че НС, приемайки разходната част на бюджета на ВКС в този размер, накърнява неговия

престиж, като в същото време проявява пренебрежително и безотговорно отношение при определяне на необходимите средства за функциониране на ВКС. Във всеки случай подобно твърдение е недопустимо, защото се явява в противоречие с установеното от Конституцията място на НС като висш законодателен орган, разполагащ с правомощия за цялостна и окончателна преценка по отношение бюджетите на всички конституционно установени органи с оглед своите конституционноразположени правомощия – чл.84, т.2 от Конституцията.

Предвид описаното по-горе считам, че не е налице нарушение на чл.8 и чл.117, ал.2 и 3 във връзка с чл.84, т.2 от Конституцията.

Ето защо считам искането за установяване противоконституционността на чл.2, ал.2, т.2 ЗДБРБ за 2003 г. за неоснователно и моля то да бъде отхвърлено.

ВО/СГ

МИНИСТЪР:

/АНТОН СТАНКОВА

