



# ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## ГЛАВЕН ПРОКУРОР

Изм. № 556  
Гр. София, 14.04.2015 г.

### ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

### И С К А Н Е ОТ ГЛАВНИЯ ПРОКУРОР НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**На основание:** чл. 150, ал. 1, вр. с чл. 149, ал. 1, т. 2, пр. 1-во от Конституцията за установяване на противоконституционност на разпоредба от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г.

#### **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Моля Конституционният съд да обяви разпоредбата на чл. 2, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. /ЗДБРБ за 2015 г./ за противоконституционна по следните съображения:

1. Със Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. /обн. ДВ, бр. 107 от 24.12.2014 г., в сила от 01.01.2015 г., изм. ДВ, бр. 12 от 13.02.2015 г. и ДВ, бр. 17 от 06.03.2015 г./ е приет и бюджетът на съдебната власт за текущата година, като относимите разпоредби се съдържат в чл. 2. Една от тях – ал. 6 на чл. 2 е със следното съдържание: „(6) За 2015 г. неизпълнението на приходите по ал. 1 не се покрива с допълнителна субсидия от централния бюджет.“ Тази норма противоречи на основополагащи норми от Глава първа на Конституцията на Република България, установяващи принципа на правовата държава /чл. 4, ал. 1/, принципа за върховенство на имащите непосредствено действие конституционни норми /чл. 5, ал. 1/ и принципа на разделение на властите /чл. 8/. Освен това, действащият ЗДБРБ за 2015 г. пряко се конфронтира с конституционните разпоредби на чл. 117, ал. 2 и ал. 3 КРБ, прогласяващи независимостта и бюджетната самостоятелност на съдебната власт.

2. Забраната да се компенсира неизпълнението на приходите на съдебната власт за сметка на държавния бюджет е незащитимо законово разрешение, което противоречи на съществуващата законодателна традиция, намирала проявления и в сходни с днешните икономически реалности. В законите за държавните бюджети за 2010 г., 2011 г., 2012 г. и 2013 г. са били приемани и през съответните бюджетни години са действали норми в обратен смисъл:

2.1. С тях е било закрепено правилото, че неизпълнението на приходите от дейността на органите на съдебната власт е за сметка на наличностите по сметки от предходни години – без ограничения относно каузата и размера на разхода.

2.2. Изрично е било предвидено, че при недостиг на средства от наличности по сметки от предходни години, неизпълнението на приходите от дейността на органите на съдебната власт задължително се компенсира с допълнителна субсидия от централния бюджет.

Следователно, при приемането на законите за държавния бюджет за последните няколко години<sup>1</sup>, Народното събрание категорично е възприемало въвеждането на допълнителни гаранции за изпълнение на приетия бюджет на съдебната власт като елемент от задължението си да осигури нейната независимост и бюджетна самостоятелност, както повелява чл. 117, ал. 2 и ал. 3 КРБ. Този законодателен подход е в съзвучие с принципите на правовата държава, разделението на властите и върховенството на конституционните норми, и неговото необяснимо изоставяне със ЗДБРБ за 2015 г. противоречи на Конституцията.

3. Досегашната практика на Конституционния съд по тълкуване на нормите на Глава шеста „Съдебна власт“ от Конституцията, и по-специално на чл. 117, ал. 2 и ал. 3 КРБ, дава убедителни аргументи за оспорване на конституционно-съобразността на чл. 2, ал. 6 ЗДБРБ за 2015 г. Съгласно чл. 149, ал. 1, т. 1 КРБ, дадените от Конституционния съд тълкувания на Конституцията са задължителни, включително и за законодателната власт, и имат „нормоподобен“ характер, т.е. действат като вторична конституционна норма<sup>2</sup>.

3.1. С Решение № 18 от 16.12.1993 г. по к.д. № 19/1993 г. Конституционният съд е дал тълкуване на нормата на чл. 117, ал. 3 КРБ, което предопределя задължението на законодателната власт да гарантира такъв общ обем на бюджета на съдебната власт и разпределение на кредитите, че да може тя ефективно да осъществява функциите си, съгласно с Конституцията. За да стигне до тезата, че бюджетът на съдебната власт е самостоятелен и органите на изпълнителната власт не упражняват компетентности в процеса на неговото съставяне, изпълнение и

<sup>1</sup> С изключение на ЗДБРБ за 2014 г., в който липсва изрична норма.

<sup>2</sup> Вж. Пенев, П. „Нормативни и практически очертания на българското конституционно правосъдие“, ИК „Светулка 44“, София, 2013 г. стр. 62-68.

отчитане<sup>3</sup>, Конституционният съд е приел като изходна предпоставка в мотивите си, че 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.“ Щом това се приема за даденост, следва 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 с допълнителна субсидия от държавния бюджет.

**3.2.** С Решение № 17 от 01.10.1995 г. по к.д. № 13/1995 г. Конституционният съд е дал тълкуване на чл. 129, чл. 130 и чл. 131, вр. с чл. 117 КРБ относно бюджетната самостоятелност на Висшия съдебен съвет. Тълкуването на конституционните норми е направено в светлината на трайната бюджетна практика и съобразяването на Народното събрание със задължението му да гарантира на Висшия съдебен съвет упражняването на самостоятелен бюджет от учредяването на този орган до 1995 г. С решението се приема, че бюджетът на Република България **трябва да осигурява средства за функциониране** на установените в Конституцията държавни институции, в това число и органите на съдебната власт, като се държи сметка за разделението на властите и правомощията им<sup>4</sup>. За това се намира, че всеки закон за държавния бюджет, който не гарантира средства за конституционно установени държавни институции, може да бъде обявен за противоконституционен по причина, че ще препятства дейността на тези институции. Освен че са довели до обявяване на противоконституционност на отказа на Народното събрание да включи като самостоятелна позиция в ЗДБРБ за 1995 г. бюджета на Висшия съдебен съвет<sup>5</sup>, принципните съждения на Конституционния съд са основа за извод, че Народното събрание е длъжно да осигури фактически изпълнението на гласувания бюджет на съдебната власт, включително и чрез компенсиране на неизпълнението на собствените приходи със субсидия от централния бюджет.

**4.** Законодателното разрешение на чл. 2, ал. 6 ЗДБРБ за 2015 г. не е съобразено и с трайно установената практика на Конституционния съд, формирана чрез решения по искания за установяване на противоконституционност на законови норми, уреждащи бюджета на съдебната власт. Конституционният съд е дал ясни ориентири какви са конституционните стандарти за ефективно осигуряване на независимостта и бюджетната самостоятелност на съдебната власт при определяне

<sup>3</sup> Вж. т. 1 от РКС № 18/16-12-1993 г. по к.д. № 19/1993 г.

<sup>4</sup> Вж. т. 1 от РКС № 17/03.10.1995 г. по к.д. № 13/1995 г.

<sup>5</sup> Вж. т. 3 от РКС № 17/03.10.1995 г. по к.д. № 13/1995 г.

на средствата за нейната издръжка. С атакуваната разпоредба от ЗДБРБ за 2015 г. е допуснато отклонение от тези стандарти.

**4.1.** Специално значение има Решение № 15 от 28.10.1997 г. по к.д. № 9/1997 г., образувано по искане на народни представители да се обяви за противоконституционна нормата на чл. 3, ал. 5 ЗДБРБ за 1997 г. Оспорената тогава разпоредба е била обратна по смисъл на чл. 2, ал. 6 ЗДБРБ за 2015 г. и е гласяла: *„Неизпълнението на собствените приходи по бюджета на съдебната власт се компенсират от републиканския бюджет по реда на чл. 12, ал. 2.“* Показателно е, че искането е внесено от позицията за **недостатъчна обезпеченост** на бюджета на съдебната власт, тъй като компенсацията е в рамките на приходите в общия държавен бюджет и съобразно определени приоритети, които поставят субсидирането на съдебната власт чак на трето място<sup>6</sup>. Обсъждайки реда на плащанията по чл. 12 ЗДБРБ за 1997 г. и съдържанието на атакуваната разпоредба на чл. 3, ал. 5 от същия закон в контекста на изразените становища по делото, Конституционният съд е заключил, че наличието на подобна разпоредба осигурява реалното финансиране на съдебната власт в случаите, когато действително събраните приходи от съдебната дейност **не покриват** заложените в закона за бюджета размери.

Тогава попълнението следва да дойде от републиканския бюджет и подобно законово разрешение е конституционносъобразно, защото *„... Въздигането на последния (републиканския бюджет – бел. моя) в допълнителен приходоизточник на съдебната власт обезпечава независимостта и самостоятелния бюджет на тази власт и неговата реализация“*. Нещо повече, Конституционният съд е приел, че при липса на подобна норма, *„би могло да се говори за финансова необезпеченост и опасност за парализиране на независимата съдебна власт, респ. за нарушаване на чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията.“* Този свой извод Конституционният съд е обвързал изрично с тълкуването на конституционната норма, дадено с цитираното по-горе Решение № 17 от 01.10.1995 г. по к.д. № 13/1995 г.

Изложеното показва, че по аргумент на противното, отхвърляйки искането за обявяване на противоконституционност на норма от ЗДБРБ за 1997 г. в обратния смисъл на оспорената с настоящото искане, Конституционният съд вече е дал оценка какъв трябва да бъде законодателният подход за реално обезпечаване на дейността на съдебната власт при гласуване на ежегодните закони за държавния бюджет. Този подход е бил възприет и следван от Народното събрание до 2014 г., когато разпоредба относно компенсирането на неизпълнените приходи на

---

<sup>6</sup> След плащанията по обслужване на държавния дълг и трансферите за социалното осигуряване и за общините.

съдебната власт не е била включена в ЗДБРБ. Само по себе си, това може да бъде оценено като несъответно на Конституцията, а нормата на чл. 2, ал. 6 ЗДБРБ за 2015 г., която е предмет на настоящото искане, вече грубо ѝ противоречи.

**4.2.** Горепосочената теза е застъпена и в други решения на Конституционния съд по искане за установяване на противоконституционност на текстове от ежегодните закони за бюджета, което е довод за противоконституционност на разпоредбата на чл. 2, ал. 6 ЗДБРБ за 2015 г.

С Решение № 4 от 15.04.2003 г. по к.д. № 2/2003 г. е прието, че конституционната повеля за осигуряване на средства за функционирането на конституционно установените държавни институции не ще бъде изпълнена, не само когато изобщо не са предвидени средства за тях в държавния бюджет, но и когато поради недостатъчност на средствата тези органи няма да могат да функционират законосъобразно през част от бюджетната година. При обосновката на това заключение, Конституционният съд специално е подчертал, че за разлика от останалите държавни институции, имащи конституционна уредба, за съдебната власт Конституцията постановява, че тя функционира със самостоятелен бюджет. Законосъобразното функциониране на съдебната власт предполага разходи, които следват от императивни норми на други закони. Такава е например разпоредбата на чл. 218, ал. 2 ЗСВ, според която основното месечно възнаграждение за най-ниската магистратска длъжност е равна на удвоената средномесечна заплата на заетите в бюджетната сфера. Спазването на това правило предполага актуализации на възнагражденията, каквито не са правени от 2012 г. поради недостиг на бюджет, а забраната за компенсиране на неизпълнените приходи от съдебна дейност със субсидия от централния бюджет създава допълнителни препятствия пред законосъобразното функциониране на съдебната власт.

С Решение № 16/12.06.2001 г. по к.д. № 6/2001 г. Конституционният съд отново потвърждава, че условие за конституционност на годишния закон за държавния бюджет е да са осигурени средства, необходими за нормалното функциониране на Висшия съдебен съвет, както следва от задължителното тълкуване, дадено с Решение № 17 от 01.10.1995 г. по к.д. № 13/1995 г. След като е проверил, че това условие е изпълнено, Конституционният съд е отказал да обяви за противоконституционна нормата от ЗДБРБ за 2001 г., с която се определя бюджетът на Висшия съдебен съвет, въпреки че това не е направено на самостоятелен ред /позиция/. Със същото решение Конституционният съд е отхвърлил искането за обявяване на противоконституционност на чл. 2, ал. 5 ЗДБРБ за 2001 г., която е предвиждала, че както преизпълнението, така и неизпълнението на приходите от такси от дейността на органите на съдебна власт е за сметка на държавния бюджет. Разпоредбата е била оспорена само относно

думата „преизпълнението“, а аргументите на Конституционния съд дават допълнителна отправна точка за внасяне на искане за обявяване на противоконституционност на забраната за компенсиране на бюджета на съдебната власт със субсидия от централния бюджет при неизпълнение на заложените приходи от съдебна дейност през 2015 г. Направен е извод, че няма конституционна пречка, преизпълнението на приходите от такси от дейността на органите на съдебната власт да е за сметка на републиканския бюджет, но само доколкото евентуалното неизпълнение на приходите от съдебни такси също трябва да бъде за сметка на републиканския бюджет – така, че се гарантира балансирането на гласувания от Народното събрание бюджет на съдебната власт. В този смисъл е направена препратка и към цитираното по-горе Решение № 15 от 28.10.1997 г. по к.д. № 9/1997 г. и е потвърден като конституционно съобразен законодателният подход за компенсиране както на излишъка, така и на недостига при изпълнението на приходите на съдебната власт за сметка на държавния бюджет.

Поради изложеното, считам, че разпоредбата на чл. 2, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 5, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 и ал. 3 от Конституцията на Република България. Ето защо и на основание чл. 150, ал. 1, вр. с чл. 149, ал. 1, т. 2, пр. 1-во от Конституцията на Република България, внасям настоящото искане да обявите разпоредбата на чл. 2, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. за противоконституционна.

Моля Ви, да определите като заинтересовани страни по делото Народното събрание на Република България, Министерския съвет, Министерството на финансите, Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд и Върховния административен съд.

Съгласно чл. 18, ал. 5 ПОДКС прилагам ~~дписи~~ от искането за предложените заинтересовани институции.

**С УВАЖЕНИЕ,**

**СОТИР ЦАЦАРОВ**  
**ГЛАВЕН ПРОКУРОР НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

