



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ №17

София, 3 октомври 1996 г.

(обн., ДВ, бр. 88 от 18 октомври 1996 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов

Иван Григоров

Милчо Костов

Пенчо Пенев

Цанко Хаджистойчев

Тодор Тодоров

Станислав Димитров

Георги Марков

Николай Павлов

при участието на секретар-протоколита Росица Топалова разгледа в закрито заседание на 3 октомври 1996 г. конституционно дело № 18 от 1996 г., докладвано от съдията Станислав Димитров.

Делото е образувано на 2 септември 1996 г. по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на параграф 3, т. 2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 1996 г. (ЗИДЗДБРБ - 1996 г., ДВ, бр. 68 от 1996 г.), с който се изменя чл. 3, ал. 5 от Закона за държавния бюджет на Република България за 1996 г. (ЗДБРБ - 1996 г., обн., ДВ, бр. 16 от 1996 г.; изм., ДВ, бр. 28 и 46 от 1996 г.).

В искането се твърди, че със ЗИДЗДБРБ - 1996 г. бюджетът на съдебната власт в приходната му част се увеличава привидно и не може да покрие увеличените разходи. Нереално са увеличени приходите от такси от дейността на съдебните органи. От друга страна, трансферът от републиканския бюджет е намален, а предвидената в актуализирания държавен бюджет сума като трансфер е вече преведена в банката по сметката на съдебната власт и е изразходвана. Увеличените разходи за останалата част от бюджетната година няма да бъдат покрити с нереално завишените приходи от такси. При тези обстоятелства главният прокурор съобщава, че с изменената с параграф 3, т. 2 ЗИДЗДБРБ - 1996 г. норма на чл. 3, ал. 5 ЗДБРБ - 1996 г. се блокира работата на съдебната власт поради недостиг на средства за функционирането ѝ. Тя остава на самоиздръжка. За да се обезпечи нормалното финансово осигуряване на съдебната власт, главният прокурор счита, че трябва да се запази действието на отменения текст на чл. 3, ал. 5 ЗДБРБ - 1996 г. Такава разпоредба е намирала място във всички закони за годишния държавен бюджет на Република България от 1993 до 1996 г. включително.

В заключение главният прокурор отбелязва, че "...в противоречие с конституционните принципи за разделение на властите и независимост на съдебната власт (чл. 8 и 117 от Конституцията), както и за бюджетно осигуряване на всички установени от Конституцията държавни институции, Народното събрание е изменило чл. 3, ал. 5 от ЗДБ - 1996 г., с което е поставило под заплаха функционирането на една от трите власти. Съдебната власт не е самоиздържаща се система, а основна конституционнорегламентирана държавна функция, която задължително следва да се осигурява финансово от държавния бюджет."

С определение от 17 септември 1996 г. искането е допуснато за разглеждане по същество. Със същото определение като заинтересувани страни по делото са конституирани Народното събрание, Министерският

съвет, Върховният съд, Висшият съдебен съвет, Националната следствена служба, Сметната палата, министърът на финансите и министърът на правосъдието, на които е даден срок за представяне на писмени становища.

Постъпили са становища от Народното събрание, Министерския съвет, министъра на финансите, министъра на правосъдието и Националната следствена служба.

В своите становища Народното събрание, Министерският съвет и министърът на финансите поддържат, че нормата на параграф 3, т. 2 ЗИДЗДБРБ - 1996 г. не е противоконституционна, искането е неоснователно и трябва да бъде отхвърлено. И в трите писмени становища се съобразява, че актуализираният бюджет осигурява нормалното функциониране на съдебната система. Приходите и разходите на съдебната власт са разчетени с оглед на това, че до края на бюджетната година ще започнат да функционират новите и изменени структури по Закона за съдебната власт, а ако това не стане, ще се отрази в посока на намаляване на бюджетните разходи. Изменената разпоредба съответствала на принципа, заложен в чл. 9, ал. 1 ЗДБРБ - 1996 г. В становищата си Министерският съвет и министърът на финансите допълват, че "бюджетът на съдебната власт не е поставен в по-неблагоприятно положение от другите видове бюджети", както и че изпълнението на консолидирания бюджет към 17.IX.1996 г. показвало, че съдебната власт има най-добро съотношение на наличностите по сметките към общия обем на актуализираните разходи в сравнение с другите видове бюджети.

Становището на министъра на правосъдието е също за отхвърляне на искането. Според него "не може друг орган да преценява целесъобразността на цифрите, заложи в бюджета, защото това означава да изнемва законодателните правомощия на парламента". От друга страна, министърът поддържа, че "съдебната система (съдилищата) има приходи от такси, които при една по-добра организация биха могли да бъдат увеличени". Редовното

изплащане на възнагражденията на магистратите доказвало, че съдебната власт е финансово обезпечена.

Националната следствена служба в становището си поддържа, че искането е основателно и следва да бъде уважено. Според това становище новата редакция на чл. 3, ал. 5 ЗДБРБ - 1996 г. поставя в зависимост дейността на органите на съдебната власт от постъпилите приходи по сметката в банката, което означава да се закрепят със закон финансовата необезпеченост на дейността на създадени по силата на Конституцията държавни органи. Тази разпоредба грубо противоречи на чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

Постъпила е и молба ("допълнителни бележки") от главния прокурор, към която са приложени: удостоверителна бележка (справка) от Висшия съдебен съвет № 226 от 2.IX.1996 г. за получените приходи от съдебната власт за първото полугодие на 1996 г.; писмо от Министерския съвет от 21.VII.1996 г. до председателя на Народното събрание, с което се изпраща за разглеждане одобреният от Министерския съвет проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 1996 г.; Решение № 731 от 21.VII.1996 г. за одобряване на проекта; извлечение от одобрения от Министерския съвет проект за Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 1996 г. и писмо от 12.VII.1996 г. на Висшия съдебен съвет до Министерството на финансите с копие до Министерския съвет, съдържащо предложение за актуализация на бюджета на съдебната власт за 1996 г. в два варианта.

Конституционният съд обсъди съображенията, развити в искането и в становищата на страните, и прие следното:

Законът за държавния бюджет на Република България за 1996 г. е приет от Народното събрание на 9 февруари 1996 г. и обнародван в ДВ, бр. 16 от 1996 г. С чл. 3 е приет бюджетът на съдебната власт за същата година,

като в ал. 1 приходите са 3505.1 млн. лв., от които от такси от дейността на органи на съдебната власт 3055.8 млн. лв. и трансфер от републиканския бюджет 449.3 млн. лв., а разходите (общо) - 3505.1 млн. лв. Алинея 5 на същия чл. 3 разпорежда: "Преизпълнението или неизпълнението на приходите от такси от дейността на органите на съдебната власт е за сметка на републиканския бюджет."

Такава норма съществува в законите за годишния държавен бюджет за годините 1993 (ДВ, бр. 55) - чл. 3, ал. 3; 1994 (ДВ, бр. 22) - чл. 3, ал. 3; 1995 (ДВ, бр. 46) - чл. 3, ал. 5, и 1996 (ДВ, бр. 16) - чл. 3, ал. 5. Тази разпоредба осигурява покритие на разходната част на бюджета на съдебната власт със средства на републиканския бюджет в случай, че бъдат събрани по-малко от предвидените такси, като по този начин обезпечава нормалното й функциониране.

С параграф 3, т. 1 ЗИДЗДБРБ - 1996 г., приет от Народното събрание на 30 юли 1996 г. (ДВ, бр. 68 от 1996 г.), се правят следните изменения в чл. 3, ал. 1 ЗДБРБ - 1996 г.: увеличават се приходите в бюджета на съдебната власт от 3505.1 на 4255.7 млн. лв. (увеличение със 750.6 млн. лв.), от които увеличение от такси от дейността на органи на съдебната власт от 3055.8 на 4089.8 млн. лв. (увеличение с 1034.0 млн. лв.) и намаление на трансфера от републиканския бюджет от 449.3 на 165.9 млн. лв. (намаление с 283.4 млн. лв.). Разходите са съответно увеличени от 3505.1 на 4255.7 млн. лв., или със 750.6 млн. лв.

С параграф 3, т. 2 ЗИДЗДБРБ - 1996 г. ал. 5 на чл. 3 се изменя и новата разпоредба гласи: "Разходите по бюджета на съдебната власт се извършват до размера на постъпилите приходи по сметката в банката, включително трансфера от републиканския бюджет."

Анализът на тази разпоредба сочи, че тя поставя под съмнение осигуряването на необходимите бюджетни средства за покриване на одобрените от Народното събрание разходи по бюджета на съдебната власт

за 1996 г. От една страна, с изменения чл. 3, ал. 1 от закона се приема бюджетът на съдебната власт за 1996 г., като се одобряват разходите в размер 4255.7 млн. лв., а от друга, с ал. 5 на същия член тези разходи се редуцират до един неизвестен размер в зависимост от постъпилите приходи от такси и от трансфер от републиканския бюджет. Размерът на този трансфер е точно определен (намален при актуализацията на бюджета) и твърде ограничен. Постъпленията от такси са значително увеличени, но това е само очакван приход с голяма степен на несигурност. При този небалансиран бюджет очевидна е опасността съдебната власт в определен момент да остане без финансово осигуряване и да преустанови упражняването на своите конституционни функции. Тази опасност се очертава като съвсем реална, ако се вземат предвид данните в писмената справка на Висшия съдебен съвет. Става ясно, че за второто полугодие на 1996 г. средствата за съдебната система ще бъдат по-малко, защото трансферът от републиканския бюджет осигурява само 900 хил. лв., а приходите от такси ще бъдат приблизително толкова, колкото са били през първото полугодие на същата година. Това означава, че за покриване на необходимите разходи на съдебната власт за 1996 г. вероятно няма да достигнат над един милиард лева, представляващи една четвърт от целия ѝ бюджет.

Новата редакция на чл. 3, ал. 5 ЗДБРБ - 1996 г. е поставена на принципно неправилна основа. Органите на съдебната власт изпълняват конституционноопределени държавни функции. Финансирането на съдебната власт не е изградено на принципа на самоиздръжката, както е при една стопанска организация.

Възприетият в изменената норма на чл. 3, ал. 5 подход за осигуряване на средства за издръжката на съдебната власт крие риска от неоправдано повишаване на държавните такси от съдилищата в случаите, когато те могат да ги определят до известен размер (неоценяеми искиове, искиове за развод и

др.). Това би довело до негативен социален ефект. При оскъпяване на съдебния процес голяма част от гражданите ще бъдат практически лишени от конституционното им право на съдебна защита на техните права и законни интереси.

Разпоредбата на параграф 3, т. 2 ЗИДЗДБРБ - 1996 г., с която се изменя чл. 3, ал. 5 ЗДБРБ - 1996 г., нарушава чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията, защото създава опасност за парализиране на дейността на една от трите власти - независимата съдебна власт, която е възможно, поради финансова необезпеченост, да бъде затруднена или за известен период - лишена от възможността да упражнява конституционните си правомощия. Това може да рефлектира негативно и върху основни права на гражданите, като например правото на защита при нарушаване или застрашаване на техните права или законни интереси (чл. 56 и чл. 117, ал. 1 от Конституцията).

Конституционният съд е имал нееднократно случай да се произнесе и да изрази категоричното си становище, че съдебната власт е на бюджетна издръжка, като необходимите средства за балансиране на разходите ѝ се набират чрез приходната част на републиканския бюджет (Решение № 18 от 16.XII.1993 г. по к. д. № 19 от 1993 г.), че съдебната власт в своята организационна цялост е на издръжка на държавния бюджет (Решение № 3 от 3.IV.1992 г. по к. д. 30 от 1991 г.), както и изрично в диспозитива на решение № 17 от 3.X.1995 г. по к. д. 13 от 1995 г.

"Бюджетът на Република България трябва да осигурява средства за функционирането 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 конституционноустановени държавни институции, може да бъде обявен за противоконституционен, тъй като парализира дейността на тези институции."

По изложените съображения Конституционният съд прие, че параграф 3, т. 2 ЗИДЗДБРБ - 1996 г., с който е изменен чл. 3, ал. 5 ЗДБРБ - 1996 г., противоречи на Конституцията. При този изход на делото се възстановява действието на разпоредбата на чл. 3, ал. 5 в редакцията ѝ преди изменението от влизане в сила на решението на Конституционния съд (тълкувателно решение № 22 от 31.X.1995 г. по к. д. № 25 от 1995 г.).

Ето защо и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на параграф 3, т. 2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България (ДВ, бр. 68 от 9 февруари 1996 г.), с която се изменя чл. 3, ал. 5 от Закона за държавния бюджет на Република България за 1996 г. (ДВ, бр. 16 от 1996 г.; изм., бр. 28 и 46 от 1996 г.).

Председател: Асен Манов