



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дх. № 145 КЛ
Дата 16.05.2022

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Recoverable Signature

X 10-00-3/22/16.05.2022

Signed by: Albena Yordanova Angelova

На Ваш № 117 КД/ 14.04.2022 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е
от
НАДЕЖДА ЙОРДАНОВА - МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО
по
КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 5/2022 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 14 април 2022 г. в качеството ми на министър на правосъдието съм конституирана като заинтересована страна по конституционно дело № 5 за 2022 г., образувано на 15 март 2022 г. по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 2, ал. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. (ЗДБ на РБ за 2022г.) (обн. ДВ, бр. 18 от 04.03.2022 г., в сила от 01.01.2022 г.), поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 и 3 от Конституцията на Република България.

С посоченото определение искането е допуснато за разглеждане по същество.

Оспорената разпоредба на чл. 2, ал. 2 ЗДБ на РБ за 2022 г. определя бюджетните разходи на органите на съдебната власт за 2022 г. В искането на главния прокурор на Република България е посочено, че съгласно чл. 2, ал. 2, ред 4 разходите за Прокуратурата на Република България са в размер на 332 794,0 хил. лв., което е намаление от 20 000 хил. лв. спрямо предвиденото във внесените от Министерски

съвет в Народното събрание законопроект за държавния бюджет на Република България за 2022 г. (вх. № 47-202-01-7/01.02.2022 г.).

В искането са изложени съображения и приведени доводи в подкрепа на твърдяната противоконституционност на чл. 2, ал. 2 ЗДБ на РБ за 2022 г. Поддържа се, че с атакуваната разпоредба е нарушен чл. 117, ал. 3 от Конституцията, който прокламира самостоятелност на бюджета на съдебната власт. Вносителят се аргументира с разбирането на Конституционния съд, застъпено в цитираната в искането практика на съда, че държавният бюджет трябва да осигурява средства за функциониране на установените с Конституцията държавни институции. Счита, че с разпоредбата на чл. 2, ал. 2 ЗДБ на РБ за 2022 г. тази конституционна повеля няма да бъде изпълнена поради недостатъчност на предвидените средства за пълноценното функциониране на Прокуратурата на Република България през цялата бюджетната година. Поддържа, че намаленият размер на бюджетната субсидия създава опасност от блокиране на дейността на органи на съдебната власт, което „представлява нарушение на разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, води до състояние на неравнопоставеност на разделените власти и така до противоречие с установения от чл. 8 от Основния закон принцип и с установената от Конституцията независимост на съдебната власт и свързаната с нея самостоятелност на бюджета й - чл. 117, ал. 2 и 3“.

Не споделям изложените аргументи по следните съображения:

Разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България прокламира, че Република България е правова държава и тя се управлява според Конституцията и законите на страната. Принципът на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, изисква спазване и изпълнение на Конституцията, законите и другите нормативни актове от субектите, до които те са адресирани. Спазването и изпълнението на закона от държавните органи е основен белег на правовата държава. Конституционният съд е имал възможност да посочи в свое решение № 13 от 15.12.2010 г. по к. д. № 12/2010 г., че „правилото на чл. 4 от Конституцията е основно начало на конституционния ред, основата на правното регулиране на всички обществените отношения, а понятието за правовата държава включва несъмнено и изискването за ясно, точно определяне на органите и техните функции и взаимоотношения“. Законосъобразната дейност на държавните органи е гаранция за правата и свободите на гражданите.

Съгласно чл. 8 от Конституцията държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна. В Решение № 1/1999 г. по к. д. № 34/98 г. Конституционният съд припомня действителния смисъл на принципа на разделение на властите и неговото функционално значение. Според съда „наред с изложеното разделение на властите не означава, че те не следва да взаимодействат и да не функционират съгласувано. Напротив - трите власти са обвързани с отношения на взаимен контрол и възпиране, които са заложени в Конституцията.“

Независимостта на съдебната власт е прокламирана в чл. 117, ал. 2 от Конституцията. В чл. 117, ал. 3 от Конституцията е предвидено обособяването на самостоятелен бюджет на съдебната власт като гаранция за нейната независимост.

Същевременно самостоятелността на бюджета на съдебната власт от своя страна не може да бъде неограничена. Както Конституционният съд посочва в Решение № 3/1992 г. по к. д. № 30/1991 г. „Съдебната власт в нейната организационна цялост е на издръжка на държавния бюджет. Затова нейният бюджет се включва в държавния с оглед установяване на приходно-разходния баланс.“ Същото разбиране Конституционният съд е следвал и в свое решение № 16 от 2001 г. по к. д. № 6 от 2001 г. В мотивите на решението си Конституционният съд посочва, че „щом са осигурени средства за нормално функциониране на такъв орган, обстоятелството, че не са описани на самостоятелен ред (самостоятелна позиция), не означава нарушение на Конституцията. Същественото е осигуряване на средства за нормално функциониране.“

Със Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г., обн., ДВ, бр. 18 от 04.03.2022 г., в сила от 01.01.2022 г. е приет и бюджетът на съдебната власт, като в чл. 2 ал. 2 са определени бюджетните разходи на органите на съдебната власт за годината. Съгласно чл. 2, ал. 2, ред 4 от ЗДБ на РБ за 2022 г. разходите за Прокуратурата на Република България за 2022 г. са в размер на 332 794,0 хил. лв.

Проследяването на промените в чл. 2, ал. 2, ред 4 от ЗДБ на РБ през последните дванадесет години показват ясно очертана тенденция към увеличаване на бюджета на Прокуратурата на Република България, като за този период бюджетът ѝ е увеличен с повече от 177 886 хил. лв. Виждането на вносителя за „намален размер на бюджетната субсидия“ и „лишаване на Прокуратурата като орган на съдебната власт от посочения размер на бюджетни разходи (намаление с 20 000 хил. лв.)“ за бюджетната 2022 г. не може да бъде споделен, при положение, че и в сравнение с предходната 2021 г. бюджетът на Прокуратурата на Република България е **увеличен** с 2 526 хил. лв.¹ Още

¹ Промени в чл. 2, ал. 2, ред 4 относно бюджетни разходи на Прокуратурата на Република България за периода 2010–2022 г.:

- за 2010 г. чл. 2, ал. 2, ред 4 от Закона за държавния бюджет на Република България са предвидени 154 908, 0 хил. лв.;
- за 2011 г. чл. 2, ал. 2, ред 4 от Закона за държавния бюджет на Република България са предвидени 154 908, 0 хил. лв., като няма промяна спрямо бюджета от предходната година;
- за 2012 г. чл. 2, ал. 2, ред 4 от Закона за държавния бюджет на Република България са предвидени 158 908, 0 хил. лв., което е увеличение с 4 000 хил. лв. спрямо предходната година;
- за 2013 г. чл. 2, ал. 2, ред 4 от Закона за държавния бюджет на Република България са предвидени 162 708, 0 хил. лв., което е увеличение с 3 800 хил. лв. спрямо предходната година;
- за 2014 г. чл. 2, ал. 2, ред 4 от Закона за държавния бюджет на Република България са предвидени 169 414, 0 хил. лв., което е увеличение с 6 706 хил. лв. спрямо предходната година;
- за 2015 г. чл. 2, ал. 2, ред 4 от Закона за държавния бюджет на Република България са предвидени 183 325, 0 хил. лв., което е увеличение с 13 911 хил. лв. спрямо предходната година;
- за 2016 г. чл. 2, ал. 2, ред 4 от Закона за държавния бюджет на Република България са предвидени 200 727, 9 хил. лв., което е увеличение с 17 402 хил. лв. спрямо предходната година;
- за 2017 г. чл. 2, ал. 2, ред 4 от Закона за държавния бюджет на Република България са предвидени 216 780, 9 хил. лв., което е увеличение с 16 053 хил. лв. спрямо предходната година;
- за 2018 г. чл. 2, ал. 2, ред 4 от Закона за държавния бюджет на Република България са предвидени 221 715, 5 хил. лв., което е увеличение с 4935 хил. лв. спрямо предходната година;
- за 2019 г. чл. 2, ал. 2, ред 4 от Закона за държавния бюджет на Република България са предвидени 260 000, 0 хил. лв., което е увеличение с 38 285 хил. лв. спрямо предходната година;
- за 2020 г. чл. 2, ал. 2, ред 4 от Закона за държавния бюджет на Република България са предвидени 289 095, 7 хил. лв., което е увеличение с 29 095 хил. лв. спрямо предходната година;
- за 2021 г. чл. 2, ал. 2, ред 4 от Закона за държавния бюджет на Република България са предвидени 330 268, 4 хил. лв., което е увеличение с 41 173 хил. лв. спрямо предходната година;
- за 2022 г. чл. 2, ал. 2, ред 4 от Закона за държавния бюджет на Република България са предвидени 332 794, 0 хил. лв., което е увеличение с 2 526 хил. лв. спрямо предходната година.

повече на основание чл. 2, ал. 5 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. Висшият съдебен съвет може да изразходва средства от наличностите по сметки от предходни години за покриване на неотложни разходи на органите на съдебната власт, в случай че не се нарушава бюджетното салдо по държавния бюджет.

Във връзка с предвидената възможност с разпоредбата на чл. 2, ал. 5 ЗДБ на РБ за 2022 г., Конституционният съд е изложил в Решение № 4/2015 г. по к. д. № 3/2015 г. следните съображения относно бюджетната самостоятелност на съдебната власт: „...Народното събрание поначало предвижда възможността по законодателен път в годишните държавни бюджети (с изключение на бюджетната 2014 г.) при недостиг на средства от наличности по сметки от предходни години неизпълнението на приходите от дейността на органите на съдебната власт да се компенсира с допълнителна субсидия от централния бюджет. Изпълнявайки бюджетната си прерогатива, Народното събрание е възприемало въвеждането на допълнителни гаранции за изпълнение на приетия бюджет на съдебната власт като елемент от конституционното си задължение да осигури нейната независимост и бюджетна самостоятелност в изпълнение на изискванията на чл. 117, ал. 2 и 3 от Основния закон.“

Намирам, че увеличените бюджетни разходи на Прокуратурата на Република България за 2022 г. осигуряват нормалното ѝ функциониране и не създават противоречие с трайната практика на Конституционния съд по отношение на самостоятелния бюджет на съдебната власт. Оспореното законодателно решение на Народното събрание относно бюджета на Прокуратурата на Република България е в рамките на конституционно установените му прерогативи окончателно да реши всички въпроси относно общия обем на бюджета на съдебната власт и разпределението на кредитите – Решение № 18 от 16.12.1993 г. по к. д. № 19/1993 г. на Конституционния съд.

При приемане на оспорената като противоконституционна разпоредба на чл. 2, ал. 2 ЗДБ на РБ за 2022 г. са спазени изцяло критериите, залегнали в Решение № 4 от 14.07.2015 г. по к. д. № 3/2015 г. на Конституционния съд за гарантиране независимостта на съдебната власт чрез приемане на бюджет, който позволява нормалното ѝ функциониране през цялата бюджетна година: „С оглед изпълнение на конституционно закрепените функции и гарантиране независимостта на органите на съдебната власт при осъществяване на защитата на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата самостоятелният бюджет на съдебната власт по необходимост следва да е съобразен с потребностите на нейните органи. Това налага осигуряването на достатъчно средства за нормалната им дейност в рамките на цялата бюджетна година. Конституционната повеля за самостоятелност на бюджета на съдебната власт няма да бъде изпълнена както в случаите, когато не са осигурени никакви средства за функциониране на установените в Конституцията органи на съдебната власт, така и когато поради недостатъчност на предвидените средства тези органи може и да не функционират пълноценно през част от бюджетната година. За

тази част от годината могат да липсват необходимите средства, а това води до невъзможност за осъществяване на дейността им. Конституционно недопустимо е установените от Основния закон държавни органи да функционират само дотолкова, доколкото са осигурени средства чрез Закона за държавния бюджет. В този смисъл Конституционният съд се е произнесъл с Решение № 4 от 15 април 2003 г. по к. д. № 2 от 2003 г. Дейността на държавните органи, свързана с осъществяване на възложените им с Конституцията функции, следва да се осъществява постоянно и в пълен обем през цялата година. Това е конституционно изискване и неизпълнението му поради недостатъчност на финансови средства е нарушение на Основния закон.“

Поддържам, че в пълно съответствие с чл. 117, ал. 3 от Конституцията Народното събрание е упражнило суверенното си право по чл. 84, т. 2 от Конституцията, като е спазило конституционната повеля за самостоятелност на бюджета на съдебната власт, осигурявайки достатъчно финансови средства и необходимите законови гаранции за нормалното осъществяване на дейността и изпълнение на функционалните правомощия на Прокуратурата на Република България.

Цитираните от вносителя решения на Конституционния съд (Решение № 16 от 2001 г. на Конституционния съд по к. д. № 6 от 2001 г., Решение № 4/2003 г. на Конституционния съд по к. д. № 2/2003 г., Решение № 4/2010 г. на Конституционния съд по к. д. № 1/2010 г. и Решение № 4/2015 г. на Конституционния съд по к. д. № 3/2015 г.), с които са обявявани за противоконституционни законови разпоредби се отнасят за случаи, когато в бюджета липсват въобще средства за конституционно предвиден орган, предвидените средства в бюджета са недостатъчни в степен, която не позволява нормалното функциониране на такъв орган, поставят съдебната власт в положение на неравнопоставеност спрямо законодателната и изпълнителната власт, доколкото обвързват нормалното ѝ функциониране в зависимост от изпълнението на собствени приходи или прехвърлят правомощия на изпълнителната власт да извършват промени в проектобюджета на съдебната власт или на утвърденото със закон бюджетно салдо.

Предвид изложените съображения, изразявам становище, че **не са налице** основания за установяване на противоконституционност на чл. 2, ал. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. (обн. ДВ, бр. 18 от 2022 г., в сила от 01.01.2022 г.).

С УВАЖЕНИЕ,

X

НАДЕЖДА ЙОРДАНОВА
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО
Signed by: Nadeida Gueorquieva Iordanova