



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 155 КВ
Дата 23.05.22г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 23.00-49.....
..... 20.05..... 2022 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-жа ПАВЛИНА ПАНОВА

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,

Изпращам на вниманието Ви становище на Министерския съвет по конституционно дело № 5 за 2022 г.

Становището е одобрено с Решение № ...329... на Министерския съвет от 2022 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:



(Кирил Петков)



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 5 ЗА 2022 Г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ,

С определение от 14 април 2022 г. по конституционно дело № 5 от 2022 г. сме конституирани като заинтересована страна. Делото е образувано 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 2022 г.) (обн., ДВ, бр. 18 от 4 март 2022 г., в сила от 01.01.2022 г.). Оспорената разпоредба на чл. 2, ал. 2 от ЗДБ на РБ за 2022 г. определя бюджетните разходи на органите на съдебната власт за 2022 г. 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 Министерския съвет в Народното събрание законопроект за държавния бюджет на Република България за 2022 г. на 01.02.2022 г. В искането са изложени съображения и

доводи в подкрепа на твърдяната противоконституционност на чл. 2, ал. 2 от ЗДБ на РБ за 2022 г. Вносителят на искането се аргументира с практика на Конституционния съд за смисъла на конституционната повеля за самостоятелност на бюджета на съдебната власт (чл. 117, ал. 3 от Основния закон). Като посочва, че държавният бюджет трябва да осигурява средства за функциониране на установените с Конституцията държавни институции, вносителят подчертава, че тази „конституционна повеля 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“. Поддържа, че лишаването на прокуратурата като орган на съдебната власт от посочения размер на бюджетни разходи, което вносителят намира за значително, сериозно ще затрудни нейната дейност, а някои от конституционно възложените ѝ правомощия няма да се изпълнят в пълен обем, поради липса на достатъчно финансиране. Акцентира, че цялата съдебна власт „по този начин е поставена в условията на бюджетен недостиг“. В искането се посочва, че „Бюджет, който не осигурява нужните средства за функциониране на съдебната власт, нарушава разделението на властите, защото една власт на практика ограничава дейността на друга, като не осигурява в достатъчен размер нужните средства за нормално осъществяване на конституционните ѝ правомощия“. Вносителят обобщава, 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 ѝ - чл. 117, ал. 2 и 3“.

Не подкрепяме искането по следните съображения:

С оспорваната разпоредба на чл. 2, ал. 2 от ЗДБ на РБ за 2022 г. се определят бюджетните разходи на органите на съдебната власт за 2022 г., като на ред 4 са определени бюджетните разходи за Прокуратурата на Република България в размер 332 794,0 хил. лв. Тази норма по никакъв начин

не накърнява независимостта на съдебната власт и самостоятелния характер на бюджета на съдебната власт, в частност на Прокуратурата на Република България. С Решение № 18 от 16 декември 1993 г. на Конституционния съд на Република България по конституционно дело № 19 от 1993 г. съдът се е произнесъл по искане за тълкуване на чл. 117, ал. 3 от Конституцията на Република България: *„Нормата на чл. 117, ал. 3 от Конституцията има за принципно предназначение да отдели бюджета на съдебната власт от бюджетните компетентности на Министерския съвет по чл. 106, за да осигури нейната независимост. Бюджетът на съдебната власт е самостоятелен, гласи Конституцията, и следователно както съставянето, така и изпълнението му са извън сферата на изпълнителната власт (Министерски съвет, респективно Министерството на финансите). Но самостоятелността на бюджета на съдебната власт не накърнява бюджетните правомощия на върховния представителен орган – Народното събрание. Народното събрание приема държавния бюджет и отчета за изпълнението му (чл. 84, т. 2 на Конституцията), а съставна част на държавния бюджет е самостоятелният бюджет на съдебната власт.“* В това решение съдът ясно посочва, че *„...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.“*

Това тълкуване е разширено с Решение № 17 от 1995 г. по конституционно дело № 13 от 1995 г., чийто предмет също е разпоредбата на чл. 117 от Конституцията и определянето на бюджета на съдебната власт. *„Бюджетът на Република България трябва да осигурява средства за функциониране на установените в Конституцията държавни институции, в т. ч. 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 конституционно установени държавни институции, може да бъде обявен за противоконституционен, тъй като парализира дейността на тези институции.“* Практиката на съда в тази насока е подробно доразвита с Решение № 7 от 16 юни 2005 г. по конституционно дело № 1 от 2005 г. По това

дело съдът е сезиран за обявяване за противоконституционен Закона за държавния бюджет на Република България за 2005 г. (ЗДБ 2005 г.) – изцяло и евентуално отделни негови разпоредби, включително чл. 2, касаещ определянето на бюджета на съдебната власт. В това решение съдът недвусмислено подчертава, че *„...Конституционният съд няма за цел да обсъжда дали приетият проект е с ниски показатели и дали с този бюджет съдебната власт ще изпълни задачата си да правораздава успешно през 2005 г. Най-често подобен вид преценка е в сферата на законодателната целесъобразност.“* В посоченото решение е коментирано и в кой случай съдът може да констатира противоконституционност на бюджетна норма: ***„Единствено, ако конституционно установен орган е лишен от бюджет, респ. е предвидено флагрантно намаление на бюджета му от предходната година, може да се обсъжда по същество годишният бюджетен план на конституционно ниво.“***

Считаме, че при приемането на бюджета на съдебната власт за 2022 г. са спазени изцяло изискванията за самостоятелност на бюджета, както и принципът на разделение на властите. Твърдението в искането, че съдържанието на оспорваната разпоредба влиза в противоречие с досегашната практика на Конституционния съд, е неоснователно.

Проектът на Закон за държавния бюджет на Република България за 2022 г. е одобрен с Решение № 42 на Министерския съвет от 1 февруари 2022 г. В него в чл. 2, ал. 2, на ред четвърти „Прокуратура на Република България“ е определена сумата от 352 794 млн. лв. като част от бюджета на съдебната власт. След гласуването на законопроекта на първо четене в Народното събрание между първо и второ четене е внесено предложение № 47-254-04-129 от народни представители по реда на чл. 79, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, като се предлага в ал. 2 на чл. 2 числото „352 794,0“ да се замени с „332 794,0“. Предложението е разгледано в Комисията по бюджет и финанси, подкрепено е от Комисията и е предложено за гласуване в пленарна зала. След проведеното гласуване предложението е прието на второ четене и законопроектът е приет окончателно с оспорвания в искането текст. **В цитираното по-горе Решение № 7 от 16 юни 2005 г. по конституционно дело № 1 от 2005 г. съдът посочва, че „Становището на Министерския съвет**

по същество е законодателно предложение, представляващо органична част на законопроекта. То подлежи на обсъждане още от внасянето на законопроекта в парламента наред с проектобюджета, изготвен от Висшия съдебен съвет. Затова Конституционният съд не вижда и процедурни нарушения при гласуването му в бюджетната комисия, както и при гласуването му в пленарната зала с необходимия кворум и мнозинство. Следователно предписаните от Конституцията две гласувания на закона са спазени". Категорична е позицията на съда, че правомощие на Народното събрание е да прецени параметрите на бюджета на органите на съдебната власт и взаимоотношенията му с държавния бюджет. Тази обосновка на съда напълно е приложима спрямо процедурата по приемането на оспорваната норма на чл. 2, ал. 2 от ЗДБ на РБ за 2022 г. и аргументите в искането за нейната противоконституционност не могат да се споделят.

Следва да се има предвид, че дори и след гласуването в Народното събрание намаление на бюджетните средства за Прокуратурата на Република България предвидените средства за 2022 г. са повече от гласуваните със Закона за държавния бюджет на Република България за 2021 г. – съгласно чл. 2, ал. 2, ред четвърти тези средства са 330 268,4 млн. лв., поради което по никакъв начин не е налице *„флагрантно намаление на бюджета от предходната година“*, за да се твърди, че е нарушен принципът на самостоятелност на бюджета на прокуратурата и този на разделение на властите. В допълнение към това следва да се отчита и следното: съгласно чл. 2, ал. 4 утвърдените с ал. 3 максимални размери на ангажиментите за разходи и на новите задължения за разходи **могат да се увеличават с до 20 на сто по решение на Висшия съдебен съвет**. На следващо място съгласно ал. 5 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. Тези разпоредби дават допълнителна възможност за увеличение на разходите на съдебната власт, в частност на определените за Прокуратурата и допълнителна гаранция за извършване на нови разходи извън тези по ал. 2 на чл. 2. Анализът на посочените разпоредби в ЗДБ на РБ за 2022 г. ясно показва, че законодателят

е утвърдил достатъчно механизми за финансова независимост на съдебната власт в съответствие с чл. 117, ал. 3 от Конституцията и принципа за разделение на властите. Поради изложеното считаме, че Народното събрание е осигурило съобразно изискванията на чл. 117 и чл. 8 от Конституцията самостоятелен бюджет и приетата норма на чл. 2, ал. 2 от ЗДБ на РБ за 2022 г. е съобразена с досегашната практика на Конституционния съд.

В искането се цитира като практика в подкрепа на доводите за противоконституционност и Решение № 4 от 15 април 2003 г. по конституционно дело № 2 от 2003 г. С него е обявена за противоконституционна разпоредбата на чл. 2, ал. 2, т. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г. В това свое решение съдът, следвайки досегашната си практика посочва, че самостоятелността на бюджета на съдебната власт се гарантира практически чрез осигуряване на достатъчно средства за нормално функциониране на всеки съдебен орган и се мотивира, че **„Убедителен аргумент за достигане до извода за „достатъчност“ на средствата на определен конституционен орган е сравнението с предоставените средства през предходната година“**. Конституционният съд е констатирал, че гласуваните за Върховния касационния съд бюджетни разходи за 2003 г. са двойно по-малки от гласуваните предната година за 2002 г., поради което **„...налице е влошаване бюджетното обезпечаване на ВКС като една конституционно установена институция“** и във връзка с това разпоредбата е обявена за противоконституционна. Изложеното по-горе относно приетия държавен бюджет за 2022 г. и сравнението между предвидените за Прокуратурата на Република България бюджетни разходи за настоящата година и тези за миналата 2021 г. показват повишение, макар и минимално, на средствата за Прокуратурата на Република България за 2022 г., поради което е очевидно, че не е налице влошаване на бюджетните показатели, нито че не са осигурени достатъчно средства за функциониране на Прокуратурата на Република България. Видно от приетите с оспорваните с чл. 2, ал. 2 разходи за бюджета на съдебната власт като цяло увеличението за 2022 г. е значително спрямо 2021 г. При предвидени 880 317 000 лв. за 2021 г., разходите за 2022 г. са 938 729 000 лв. Значително е увеличението и в частта за резерв за непредвидени и/или неотложни разходи – от 600 хил. за 2021 г. до 900 хил. лв.

за 2022 г. По повод на изложеното не може да се констатира „влошаване на бюджетното обезпечаване“, както *на бюджета на съдебната власт като цяло, така и на този на Прокуратурата, каквато е била фактическата обстановка по конституционно дело № 2 от 2003 г., а напротив – увеличението на бюджета на съдебната власт с оспорваната норма на чл. 2, ал. 2 е значително.*

Аргументи, че оспорваната разпоредба е приета в съответствие с практиката на съда, се черпят и от решенията по конституционни дела № 6 от 2001 г. и № 1 от 2009 г. Конституционният съд се е произнесъл по аналогичен казус относно ЗДБ на РБ за 2001 г. Тогава с чл. 2, ал. 2 е била утвърдена субсидия по бюджета на съдебната власт в размер 90 на сто от определената сума по ал. 1, като е предвидено останалите 10 на сто да се предоставят само в случай че не се нарушава утвърденият с чл. 1, ал. 3 бюджетен дефицит. Конституционният съд с Решение № 16 от 2001 г. по конституционно дело № 6 от 2001 г. е приел, че не са нарушени принципите на разделение на властите, и е приет самостоятелен бюджет на съдебната власт. Конституционният съд ясно посочва, че суверенно право на Народното събрание по чл. 84, т. 2 от Конституцията е **при приемане на държавния бюджет да определя начина и условията на получаване на субсидията на всички държавни органи, в това число на тези на съдебната власт, и е приел, че нормата е съобразена с конституцията.** При сравнение на казусите с бюджета от 2001 г. и настоящия е видно, че предоставената субсидия по бюджета на съдебната власт за 2001 г. е под условие да не се нарушава утвърденият бюджетен дефицит, за което условие не е установена противоконституционност.

До същия извод води и анализът на Решение № 2 от 12 май 2009 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 1 от 2009 г., което също има пряко отношение към настоящото искане. Предмет на контрол за конституционносъобразност е била разпоредбата на чл. 18, ал. 2, т. 1 от ЗДБ на РБ за 2009 г. и възможността да се намали бюджетното салдо до размера на неизпълнение на приходите при наличието на определени предпоставки, без да има актуализация на бюджета с решение на Народното събрание. Показателно в това решение е, че Конституционният съд е достигнал до извода, че не е налице противоконституционност на цитираната разпоредба,

при положение че тази норма е предоставяла възможност за цялостно намаление на бюджетното салдо (включително на разходите) и се е предвиждало това намаление да стане дори без решение на Народното събрание за актуализация на бюджета, а в процеса на изпълнение на държавния бюджет от Министерския съвет.

С оглед на изложените съображения считаме, че искането на Главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 2, ал. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. е **неоснователно и следва да бъде отхвърлено.**

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

—
(Кирил Петков)