



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от
Министерския съвет на Република България

по
конституционно дело № 2 за 2003 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 6 февруари 2003 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 2 за 2003 г., образувано по искане на Пленума на Върховния касационен съд (ВКС).

С искането се оспорва конституционносъобразността на чл. 2, ал. 2, т. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г., с която се определят бюджетните разходи на ВКС, и алтернативно – на целия закон, ако Конституционният съд установи, че първото е невъзможно от финансова, юридическа или правно-техническа гледна точка. Изложени са две групи конституционноправни основания, обосноваващи твърденията в искането за противоконституционност на чл. 2, ал. 2, т. 2 и алтернативно – на целия закон, както следва:

- противоконституционност на процедурата по изготвянето и приемането на закона - нарушения на чл. 8 и чл. 117, ал. 2 и 3 във връзка с чл. 84, т. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията, както и на Решение № 18 на Конституционния съд от 1993 г. по конституционно дело № 19 за същата година за нормативно тълкуване на чл. 117, ал. 3, което има задължителен характер на вторична конституционна норма;

- нарушаване на конституционното изискване бюджетът да осигурява нормалното функциониране на конституционно установени институции в държавата и конкретно, на висши институции на съдебната власт – нарушение на чл. 8, чл. 117, ал. 2 и 3 във връзка с чл. 84, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията, както и на Решение № 17 на Конституционния съд от 1995 г. по к.д. № 13 за 1995 г. за нормативно тълкуване на чл. 117, ал. 2 и 3, което има задължителен характер на вторична конституционна норма.

1. Относно твърденията за противоконституционност на процедурата по изготвянето и приемането на закона – нарушения на чл. 8 и чл. 117, ал. 2 и 3 във връзка с чл. 84, т. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията, както и на Решение № 18 на Конституционния съд от 1993 г. по конституционно дело № 19 за 1993 г. за нормативно тълкуване на чл. 117, ал. 3

Отчитайки принципното предназначение на нормата на чл. 117, ал. 3 от Конституцията - да осигури независимостта на съдебната власт, като отдели бюджета ѝ от бюджетните компетентности на Министерския съвет по чл. 106, с Решение № 18 на Конституционния съд от 1993 г. по конституционно дело № 19 за 1993 г. Конституционният съд е дал следното задължително тълкуване на чл. 117, ал. 3 от Конституцията:

“Бюджетът на съдебната власт е самостоятелен и следователно както съставянето, така и изпълнението му са извън сферата на изпълнителната власт (Министерския 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.

Редът за съставяне и приемане на бюджета на съдебната власт според действащите конституционни и законови разпоредби е следният:

Проектобюджетът на съдебната власт се съставя от Висшия съдебен съвет и се внася в ("предлага на") Министерския съвет (чл. 10, т. 8 от Закона за Висшия съдебен съвет - ДВ, бр. 106 от 1991 г.). Поради самостоятелния характер на този бюджет спрямо изпълнителната власт Министерският съвет не може да прави никакви промени в него (съкращения, изменения, размествания на кредити). Министерският съвет получава проектобюджета на съдебната власт, за да го включи в този вид, в който му е представен от Висшия съдебен съвет, в проекта на държавния бюджет, който съгласно чл. 87, ал. 2 се внася в Народното събрание.

Министерският съвет и министърът на финансите могат да направят цялостна или частична преценка на проектобюджета на съдебната власт, да изразяват несъгласие със съдържанието се в него позиции, да предлагат съкращения на незаконосъобразни или

неправилни разходи, да изискват икономии и др. Но всичко това са преценки, несъгласия, възражения, които се правят пред Народното събрание и неговите парламентарни комисии. **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.**"

Следва да се има предвид, че предмет на посоченото тълкувателно решение е редът за съставяне и приемане на бюджета на съдебната власт, но не и на държавния бюджет. Съобразявайки се с това задължително тълкуване, което предшества приемането на Закона за устройството на държавния бюджет, Народното събрание е определило балансирана правила за съставянето на държавния бюджет като едно цяло, отчитайки разликите между неговите съставни части - републиканския бюджет и самостоятелния бюджет на съдебната власт.

Задължението на Министерския съвет по чл. 87, ал. 2 от Конституцията да изготви и внесе законопроекта за държавния бюджет е безусловно, а цялостната уредба за съставянето, приемането, изпълнението и отчитането на държавния бюджет е предмет на Закона за устройството на държавния бюджет. В държавния бюджет задължително се включват разходи за издръжка на държавната администрация, отбраната и сигурността, съдебната власт, образованието, здравеопазването, културата, науката, социалните грижи и други разходи, включително за стопанската сфера, както и за изплащането на вътрешния и външния дълг на страната, като с годишния закон за държавния бюджет се определят конкретните приходи и разходи по бюджетите на държавните органи, бюджетните организации и съдебната власт и отношенията им с централния бюджет – чл. 2, ал. 6 и чл. 9 от Закона за устройството на държавния бюджет. Министерският съвет е органът, на който е възложено да следи за общите параметри на бюджета (приходи, разходи, дефицит/излишък) в процеса на съставяне на проектозакона за държавния бюджет. Затова при възникнали разногласия със самостоятелните бюджети на съдебната власт и на Сметната палата, които той няма право да променя, му се дава възможност да изработи становище по тези проектобюджети и да го включи в общите параметри на проекта на държавен бюджет, който внася в Народното събрание - чл. 20, ал. 2 и 3 от Закона за устройството на държавния бюджет. Доколкото съответствието на тези разпоредби с Конституцията не се оспорва, следва да се приеме, че при съставянето на проекта на държавен бюджет за 2003 г. Министерският съвет не е нарушил Конституцията, като е внесъл в Народното събрание проект на държавен бюджет за 2003 г., който не е обвързан само и изцяло с проектобюджета на съдебната власт, представен от Висшия съдебен съвет.

Тълкувателното решение задължава Министерския съвет да включи в окончателния проект на държавния бюджет полученият проектобюджет на съдебната власт във вида, в който му е представен от Висшия съдебен съвет. Това е изпълнено - бюджетът на съдебната власт е внесен в Народното събрание така, както е предложен от Висшия

съдебен съвет. Включването на бюджета на съдебната власт обаче не може да стане механично, когато има разногласия – от една страна, самото “включване” предполага включването на нещо готово към друго готово нещо, в случая – на изготвения проект на съдебен бюджет от Висшия съдебен съвет в изготвения проект на държавен бюджет от Министерския съвет, а от друга, всяко действие на Министерския съвет, насочено към обвързване на съдебния бюджет с бюджета на държавата, ще бъде нарушение на конституционните норми, ако води до намаляване на предложения от Висшия съдебен съвет проектобюджет на съдебната власт.

Министерският съвет счита, че е длъжен да състави и внесе проект на държавен бюджет в Народното събрание, в който задължително да бъдат предвидени средства за съдебната власт, когато представеният от Висшия съдебен съвет проектобюджет на съдебната власт е включен в държавния бюджет, но не е обвързан с републиканския поради възникнали разногласия. По принцип обвързването означава да може да се постигне съответствие между двете съставни части на държавния бюджет чрез евентуални промени в тях. Именно затова разногласията между Министерския съвет и Висшия съдебен съвет следва и могат да бъдат решени единствено от Народното събрание, което произтича от неограничените му бюджетни правомощия по чл. 84, т. 2 на Конституцията.

Бюджетната самостоятелност на съдебната власт безспорно е нужна за осигуряване на нейната независимост, но не ѝ дава компетентности при определяне параметрите на държавния бюджет и не може да обоснове евентуално водещо положение на нейния проектобюджет по отношение проекта на републиканския бюджет. Няма конституционна норма, а и от тълкувателното решение не следва, че Министерският съвет е длъжен да обвърже разходната част на републиканския бюджет с предложения от Висшия съдебен съвет проектобюджет на съдебната власт, тъй като с годишния проект на държавен бюджет следва да се уредят взаимоотношенията между централния бюджет и бюджета на съдебната власт. Включването на проектобюджета на съдебната власт в проекта на държавния бюджет не може да води до задължителни промени в проекта на републиканския бюджет, защото държавният бюджет трябва да осигурява необходимите парични средства за нормалното функциониране на всички държавни институции.

Да се твърди, че Министерският съвет е длъжен да състави и внесе в Народното събрание само законопроект за държавен бюджет, изцяло съобразен с проектобюджета на съдебната власт, изготвен от Висшия съдебен съвет, означава да се приеме, че Висшият съдебен съвет съставя и определя не само бюджета на съдебната власт, но и републиканския бюджет. Това твърдение е крайно и не може да бъде обосновано както с независимостта на съдебната власт и самостоятелността на бюджета ѝ, така и с посоченото решение на Конституционния съд. Нещо повече, подобно твърдение не държи сметка за разпоредбата на чл. 87, ал. 2 от Конституцията, която изрично възлага на Министерския съвет изготвянето и внасянето на законопроекта за държавния бюджет.

90

От друга страна, проектът за държавен бюджет е само едно предложение до Народното събрание, което не поражда непосредствени правни последици и поради това не нарушава независимостта на съдебната власт и бюджетната ѝ самостоятелност. Правните последици от предложението проектобюджет се "поглъщат" от Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г. – обект на проверка за конституционност от Конституционния съд по настоящето дело. В Определение № 4 на Конституционния съд от 2002 г. по конституционно дело № 6 за същата година съдът приема, че:

"... съгласието по чл. 84, т. 9 от Конституцията не е елемент от закона за ратификация, нито е предварително условие за него. Законът за ратификация е самостоятелен, независим от упоменатото съгласие акт на парламента. **Той не съдържа съставни елементи извън конституционно установената процедура - гласуване на закон по чл. 88, ал. 1 от Конституцията.**"

В конкретния случай конституционно установената процедура за приемане на закон за държавния бюджет на Република България за съответната година по чл. 87, ал. 2 и чл. 88, ал. 1 от Конституцията е спазена и това не се оспорва в искането на Пленума на Върховния касационен съд. Спазена е и процедурата, описана в Решение № 18 на Конституционния съд от 1993 г. по конституционно дело № 19 за същата година. Всякакви други твърдения за нарушения извън тези процедури са несъотнесими и не следва даже да бъдат обсъждани, тъй като те не могат да обосноват противоконституционност на Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г. или на отделни негови текстове.

2. Нарушаване на конституционното изискване бюджетът да осигурява нормалното функциониране на конституционно установени институции в държавата и конкретно, на висши институции на съдебната власт – нарушение на чл. 8, чл. 117, ал. 2 и 3 във връзка с чл. 84, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията, както и на Решение № 17 на Конституционния съд от 1995 г. по конституционно дело № 13 за същата година за нормативно тълкуване на чл. 117, ал. 2 и 3, което има задължителен характер на вторична конституционна норма.

В искането се поддържа, че определените с чл. 2, ал. 2, т. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г. бюджетни разходи на ВКС в размер 7121,3 хил. лв. не осигуряват нормалното му функциониране, което е нарушение на посочените конституционни норми и на тълкувателното решение.

С Решение № 17 от 1995 г., на което се позовава ВКС, Конституционният съд:

- е дал поисканото задължително тълкуване на определени конституционни разпоредби относно бюджетната самостоятелност на Висшия съдебен съвет с т. 1 от диспозитива, като е посочил, 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.

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.”

- се е произнесъл по искането да бъде обявен за противоконституционен чл. 3 от Закона за държавния бюджет на Република България за 1995 г. с т. 3 от диспозитива, като е обявил за противоконституционен отказа на Народното събрание да включи в чл. 3, ал. 2 от закона на самостоятелен ред (на самостоятелна позиция) бюджета на Висшия съдебен съвет.

Според нас твърдяната противоконституционност не може да бъде обоснована с разпоредбите на чл. 8 и чл. 117, ал. 2 и 3 от Конституцията и още по-малко – с посоченото решение на Конституционния съд. От тълкувателното решение безспорно следва, че неподвиждането на средства за ВКС в бюджета за 2003 г. би било нарушение на конституционните норми, уреждащи функционирането му. В бюджета за 2003 г. са предвидени средства за ВКС и твърдението, че така определеният размер е равнозначен на липса поради очевидната и несъмнена тяхна недостатъчност, не може да се обоснове с Решение № 17 на Конституционния съд от 1995 г. Всяко тълкувателно решение трябва да бъде прилагано стриктно, тъй като има самостоятелно значение и приложение само в рамките на поисканото и даденото тълкуване. Доколкото тълкуването е относно липсата въобще на средства за конституционнопредвиден орган, вследствие на което се парализира дейността му и органът се оказва закрит с гласувания от Народното събрание ежегоден бюджет (изменение на Конституцията чрез закриване на орган, учреден с нея), то не би могло да се приложи, когато такива средства са предвидени.

Доводи в подкрепа на посоченото по-горе се съдържат в Решение № 16 на Конституционния съд от 2001 г. по конституционно дело № 6 за същата година, в което се казва:

“ Наистина, с Решение № 17 от 1995 г. по к.д. № 13 от 1995 г. (ДВ, бр. 93 от 1995 г.) Конституционният съд е дал задължително тълкуване на основния закон в смисъл, че ВСС има самостоятелен бюджет, който се гласува от Народното събрание в цялото свое съдържание като бюджет на орган на съдебната власт. Посочено е, че 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 тяхната дейност. Със същото решение Конституционният съд е обявил за противоконституционен отказа на парламента да включи в закона за държавния бюджет за съответната година на самостоятелен ред (самостоятелна позиция) бюджета на ВСС.

Конституционният съд не изоставя своето принципно становище, изразено в посоченото по-горе тълкувателно решение, че ВСС има бюджет, който е съставна част от

бюджета на съдебната система, но е самостоятелен спрямо бюджетите на другите правораздавателни органи от тази система. В случая обаче, съдът приема, че атакуваната законова разпоредба, с която се приема бюджетът на съдебната власт за 2001 г., не лишава от средства за текущи разходи ВСС и не парализира неговата дейност. Практически не е налице отказ от страна на парламента да осигури средства за функциониране на този конституционно установен държавен орган."

Министерският съвет смята, че е безпредметно обсъждането и сравняването на бюджета на ВКС за 2001, 2002 и 2003 г. Суверенно право на Народното събрание по чл. 84, т. 2 от Конституцията е да определи размерът, до който държавните органи извършват необходимите им разходи, като в тази си дейност то не е обвързано както от предложенията, така и от своите собствени предходни решения. Конкретният размер на разходите е въпрос на законодателна целесъобразност от гледна точка на възможностите на държавния бюджет и баланса между властите. Конституцията предполага взаимодействие и баланс между властите, а не противоречие, и Народното събрание е органът, на който тя е предоставила с чл. 84, т. 2 постигането на този баланс в държавния бюджет.

Държейки сметка за бюджетната самостоятелност на съдебната власт, с чл. 2, ал. 3 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г. Народното събрание е потвърдило правото на Висшия съдебен съвет да ръководи изпълнението на бюджета на съдебната власт, като при необходимост прави изменения в бюджетните разходи на органите на съдебната власт. Единственото изискване е тези изменения да не водят до промени на параметрите, одобрени с бюджета. Това изискване е съобразено с обстоятелството, че бюджетът на съдебната власт е съставна част на държавния бюджет и целта му е да се контролира размерът на дефицита по държавния бюджет, а не да се ограничава независимостта на съдебната власт и финансовата ѝ самостоятелност.

Доколкото бюджетният закон за 2003 г. не съдържа правни норми, с които да урежда трайно обществени отношения и не съдържа отказ за предвиждане на средства за функционирането на ВКС, неоснователно е да се твърди, че бюджетният закон ограничава независимостта и финансовата самостоятелност на съда и на съдебната власт. В мотивите на Решение № 17 от 1995 г. Конституционният съд е приел за безспорно, че ежегодните бюджетни закони са закони във формален смисъл, защото не съдържат правни норми, независимо че се издават в присъщата на актовете на Народното събрание форма (закон) и по предвидената от законодателния орган процедура. С оглед така определения специфичен характер на бюджетните закони обявяването на противоконституционността на чл. 2, ал. 2, т. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г. или на целия закон би означавало по същество да се обявят за противоконституционни предвидените в закона разходи за ВКС или предвидените в закона разходи за всички останали държавни органи, тъй като това е съдържанието на оспорения законов текст и на закона. Трудно би могло да се приеме обаче, че определени в закон разходи и техният

размер могат да бъдат преценявани за съответствие с Конституцията и съответно да бъдат обявявани за съответстващи или не на Конституцията.

Явно Пленумът на ВКС съзнава, че обявяването на определените му със закона разходи за 2003 г. за противоконституционни с нищо няма да спомогне за по-доброто функциониране на съдебната система и за по-добро финансово осигуряване на дейността му. Затова в искането се настоява в мотивите на решението си Конституционният съд да "укаже на Народното събрание да предприеме възможно най-бързо адекватни и конституционносъобразени действия, като приеме нормален бюджет на ВКС не по-малък от бюджет 2002 г. и вземе предвид прогнозната инфлация и увеличените разходи на съда", а "след гласуването на нормален целогодишен бюджет на ВКС по необходимост Народното събрание ще трябва да внесе корекции и в чл. 2, ал. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г. "

Считаме, че това искане на Пленума на ВКС не е съобразено с Конституцията, тъй като не държи сметка за установената в нея компетентност на отделните държавни органи. Подобно "указание", адресирано към Народното събрание, независимо дали то е включено в мотивите или в диспозитива на решението на Конституционния съд, би представлявало недопустима намеса в работата на законодателната власт извън конституционноустановените правомощия на съда. Конституционният съд преценява съответствието на законите с Конституцията и той може да обяви приети законови текстове и закони за противоконституционни, но не може да задължи Народното събрание да приеме уредба с определено от него съдържание. Съгласно Конституцията от изключителна компетентност на Народното събрание е да приеме държавния бюджет и да определи конкретния размер на разходите, които държавните органи могат да правят през бюджетната година, като при това Конституцията не допуска да бъдат ограничавани правомощията на Народното събрание, упражнявани при условията на целесъобразност.

С оглед посоченото считаме, че искането на Пленума на ВКС за обявяване на противоконституционността на чл. 2, ал. 2, т. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г., с която се определят бюджетните разходи на ВКС и алтернативно – на целия закон, е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

ЗА МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Лидия Шулева)

