

СТАНОВИЩЕ

**на Върховния касационен съд по
конституционно дело № 3/2015 г.**

С определение от 2 юни 2015 г., постановено по конституционно дело № 3/2015 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на Главния прокурор на Република България от 15.04.2015 г. за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 2 ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. (обн. ДВ бр. 107 от 24.12.2014 г., в сила от 1.01.2015 г., изм. ДВ бр. 12 от 13.02.2015 г. и ДВ бр. 17 от 6.03.2015 г.).

В искането на главния прокурор се твърди, че разпоредбата на чл. 2 ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. противоречи на основополагащи норми от Конституцията на РБ, установяващи принципа на правовата държава (чл. 4 ал. 1), принципа на върховенството на Конституцията (чл. 5 ал. 1) и принципа за разделение на властите (чл. 8). Поддържа се наличие на противоречие на посочената разпоредба и с чл. 117 ал. 2 и ал. 3 от основния закон, прогласяващ независимостта на съдебната власт и нейната бюджетна самостоятелност. Основания за извода за противоконституционност на разпоредбата, с която се въвежда забрана да се компенсира неизпълнението на приходите на съдебната власт за сметка на държавния бюджет, вносителят на искането намира в установената дълги години законодателна традиция и в досегашната практика на Конституционния съд. Изложени са

съображения, че Народното събрание винаги е възприемало въвеждането на допълнителни гаранции за изпълнение на приетия бюджет на съдебната власт като елемент от конституционното задължение на Парламента да осигурява независимостта и бюджетната самостоятелност на съдебната власт. Цитират се решения на Конституционния съд (Решение №18 от 16.12.1993 г. по к.д. № 19/1993 г., Решение № 17 от 1.10.1995 г. по к.д. № 13/1995 г. и др.), от които може да се направи несъмнения извод, че според Конституционния съд, законодателната власт е длъжна да осигури фактическото изпълнение на гласувания бюджет на съдебната власт, включително и чрез компенсиране на неизпълнението на собствените приходи със съответна субсидия от държавния бюджет.

Върховният касационен съд е конституиран като заинтересована страна по конституционното дело и в това си качество дава настоящото становище. Тезите, изложени по-долу, са съобразени с принципните постановки в решенията на Конституционния съд при разгледани близки по своя характер искания за обявяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за държавния бюджет за 1996г. и от Закона за държавния бюджет за 2003 г. (Решение № 17 от 3.10.1996 г. по к.д. № 18/96 г. и Решение № 4 от 15.04.2003 г. по к.д. № 2/2003 г.).

В чл. 117 ал. 3 от Конституцията на РБ е постановено, че съдебната власт има самостоятелен бюджет. Самостоятелният бюджет на органите на съдебната власт осигурява спазването на прокламирания в чл. 117 ал. 2 принцип на независимост на съдебната власт, както и осъществяването на конституционните функции на органите на съдебната власт по чл.117 ал.1 за защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Самостоятелният бюджет е проявление и на конституционния принцип, възприет в чл. 8 за разделение на властите на законодателна, изпълнителна и съдебна.

За да може органите на съдебната власт да осъществяват нормално своите конституционно регламентирани функции е необходимо бюджетът на съдебната власт да бъде обезпечен като финансиране, да е гарантиран като изпълнение и да е адекватен с оглед нуждите на съдебната власт при съобразяване с възможностите на държавния бюджет. В чл. 2 ал. 2 от Закона за държавния бюджет за 2015 г. Народното събрание е определило бюджетните разходи на органите на съдебната власт за 2015 г. да са общо в размер на 473 000 000 лв., разпределени по органите на съдебната власт, първостепенни разпоредители с паричните средства. Видно от ал. 1 на чл. 2 от Закона утвърдените бюджетни разходи се покриват от приходи от дейността на органите на съдебната власт общо в размер на 140 000 000 лв. и чрез трансфер от държавния бюджет в размер на 333 000 000 лв. С атакуваната от Главния прокурор разпоредба на чл. 2 ал. 6 от Закона е предвидено, че за 2015 г. неизпълнението на приходите по ал. 1 (сумата 140 000 000 лв.) не се покрива с допълнителна субсидия от централния бюджет.

Анализът на посочените по-горе разпоредби сочи, че в рамките на своите правомощия в чл. 2 ал. 2 от Закона, Народното събрание е утвърдило бюджетните разходи на органите на съдебната власт за 2015 г., така както са преценили депутатите с оглед държавните приоритети, нуждите на финансираните от бюджета държавни органи и организации и възможностите на бюджета. Въвеждайки в чл. 2 ал. 6 забрана да се компенсира неизпълнението на приходите на съдебната власт за сметка на държавния бюджет законодателят обаче поставя под съмнение както осигуряването на необходимите средства за покриване на одобрените разходи, така и изпълнението на разходната част на приетия от него бюджет на съдебната власт.

Съдебната власт е на бюджетна издръжка, което е основната гаранция за обезпечаването на самостоятелния бюджет на съдебната власт. В тази връзка източниците на средства, които са необходими за балансиране на гласуваните от Народното събрание годишни разходи, се набират чрез приходната част на републиканския бюджет. В случаите, когато действително събраните приходи от съдебната власт не покриват предвидените приходи в закона (чл. 2 ал. 1) попълнението следва да бъде от републиканския бюджет. Именно по този начин - чрез допълнителен трансфер от републиканския бюджет, ще бъде гарантирана реализацията на заложените в Закона разходи, свързани с функционирането на органите на съдебната власт.

Атакуваната от вносителя разпоредба на чл. 2 ал. 6 от Закона за държавния бюджет за 2015 г. поставя съдебната власт на самоиздръжка или в най-добрия случай, поставя съдебната власт в съществена зависимост от изпълнението на т.н. „собствени приходи“. От една страна следва да се има предвид, че органите на съдебната власт не са стопански организации, за които е характерен принципа на самоиздръжката. От друга страна съдебната власт не определя задълженията за плащане на държавните такси (от компетентност на Народното събрание), нито размера на държавните такси (от компетентност на изпълнителната власт). Съдебната власт не е пряко ангажирана със събираемостта на т.н. „собствени приходи“ (основно в правомощията на Националната агенция по приходите). Изпълнението на бюджета на съдебната власт не може и не трябва да бъде обусловено от сбъдването на определени условия (политическа стабилност, липса на икономическа криза, достигнат размер на събираемост на приходите, бъдещи изменения в законодателство и др.). В тази връзка поставянето на изпълнението на гласувания от Народното събрание бюджет на съдебната власт в зависимост от изпълнението на

приходите от дейността на органите на съдебната власт, е правно необосновано и противоречи на конституционния принцип, че държавният бюджет трябва да осигурява средствата за функционирането на установените в Конституцията държавни институции.

С разпоредбата на чл. 2 ал. 6 от Закона за държавния бюджет за 2015 г., допускаща небалансиран и финансово необезпечен бюджет, се създава опасност за парализиране на дейността на съдебната власт. Принципът за адекватност на съдебния бюджет е заложен в чл. 8, чл. 117 ал. 3 във вр. с чл. 117 ал. 1 и ал. 2 от Конституцията. Бюджетът на Република България трябва да осигурява достатъчно 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. Опасността от съществени финансови затруднения, резултат от прилагането на разпоредбата на чл. 2 ал. 6 от Закона, може да доведе както до блокиране на дейността на някои от органите на съдебната власт, така и да рефлектира негативно върху основни права на гражданите като правото на защита при нарушаване на техните права или законни интереси (чл. 56 и чл. 117 ал. 1 от Конституцията). Принципът за адекватност и достатъчност на бюджета на съдебната власт е заложен и в чл. 7 от „Основните принципи за независимост на съдебната власт”, приети от Общото събрание на ООН при 1985 г., според който „задължение е на всяка страна-членка да осигури адекватно финансиране, за да може съдебната власт да осъществява своите функции”.

По изложените по-горе съображения и с оглед практиката на Конституционния съд относно тълкуването и прилагането конституционните принципи за независимост на съдебната власт и самостоятелност на нейния бюджет, Върховният касационен съд изцяло

споделя искането на вносителя от 15.04.2015 г. за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 2 ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г.

Становището е прието на заседание на пленума на ВКС, проведено на 30.06.2015 г.

Съдия ЛОЗАН ПАНОВ

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВЪРХОВНИЯ
КАСАЦИОНЕН СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

