

ДО

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТ А Н О В И Щ Е

по конституционно дело № 9 от 1997 г.

ОТНОСНО: установяване противоконституционност на разпоредбата на чл. 3, ал. 5 от Закона за държавния бюджет на Република България за 1997 г. (ДВ, бр. 52 от 1997 г.)

Искането за установяване противоконституционност на разпоредбата на чл. 3, ал. 5 от Закона за държавния бюджет на Република България за 1997 г. (ДВ, бр. 52 от 1997 г.) е повдигнато от група (49) народни представители от XXXVIII Народно събрание.

С Определение от 31 юли 1997 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал Министерския съвет като заинтересувана страна по делото с възможност да изрази становище по него.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По повод на образуваното конституционно дело във връзка с искането на група народни представители от XXXVIII Народно събрание за установяване противоконституционност на ал. 5 на чл. 3 от Закона за

държавния бюджет на Република България за 1997 г. изразяваме следното становище:

Съгласно разпоредбата на ал. 5 на чл. 3 от Закона за държавния бюджет на Република България за 1997 г. неизпълнението на собствените приходи по бюджета на съдебната власт се компенсира от републиканския бюджет по реда на чл. 12, ал. 2 от закона.

В искането се твърди, че цитираната разпоредба нарушава конституционните принципи за разделение на властите и за независимостта на съдебната власт - чл. 8 и чл. 117, ал. 2, изречение първо от Конституцията на Република България. Това твърдение не може да бъде споделено по следните съображения:

1. С Решение № 6 от 1993 г. по конституционно дело № 4 от 1993 г. Конституционният съд е приел, че в термина „разделение на властите“ има известна условност, но той се употребява и до днес по традиция, създадена под въздействието на определени исторически и политически фактори. Правното и политическото съдържание на термина „разделение на властите“ се състои в това, че държавната власт има три основни сфери на проявление, възложени на три основни системи от органи, които са относително независими един от друг и функционират в определена взаимна връзка. Става дума за трите основни функции на държавната власт, т.е. за разграничаване на компетентността между трите групи органи, а не за някакво тривластие, изключено в управлението на съвременната държава. Така определено, разделението на властите е метод за оптимално функциониране на държавната власт. Научното обяснение изисква да се държи сметка и за това, че няма преграда между различните власти, че те взаимодействат помежду си и че в последна сметка са проява на единната държавна власт и суверенитет.

При това разбиране за разделението на властите в държавата следва да се разглежда и въпросът за финансирането и издръжката, осигуряващи нормалното функциониране на отделните държавни органи,

които са съставна част от съдебната, изпълнителната и законодателната власт. Механизмът за това се съдържа в ежегодните закони за държавния бюджет.

Държавният бюджет като основен финансов план на държавата има фундаментално значение за функционирането на нейните органи и на обществото като цяло. Бюджетът зависи от множество фактори, но основният е икономическото състояние на държавата. Процесът на съставянето, приемането и изпълнението на държавния бюджет се ръководи от обективните възможности на държавата и от националните интереси, а не само от нуждите на отделни държавни органи, организации и стопански субекти. Следователно със закона за бюджета трябва да се балансират нуждите на всички органи, осъществяващи конкретни функции, като това се отнася до възможностите и потребностите не само на съдебната власт, но и на останалите държавни органи - здравеопазването, образованието, науката, националната сигурност и т.н.

Така парламентът, отчитайки обективните фактори и в съответствие с конституционните си правомощия, е приел държавния бюджет за 1997 г. по неговите приходи и разходи.

В светлината на изложеното по-горе и приетото от Конституционния съд по конституционно дело № 4 от 1993 г. твърдението, че нормата на чл. 3, ал. 5 от Закона за държавния бюджет на Република България за 1997 г. е в противоречие с чл. 8 от Конституцията на Република България, е необосновано.

2. В искането се твърди, че бюджетът на съдебната власт е необезпечен, тъй като предвидените приходи не съответстват на евентуалните постъпления, и че с нормата на чл. 3, ал. 5 се въвежда редът на чл. 12, ал. 2, което няма практическо значение, защото този текст регламентира разходите да бъдат компенсирани в рамките на приходите в общия държавен бюджет. Във връзка с горното се търси извод за несъответствие на нормата на чл. 3, ал. 5 от закона с разпоредбата на

чл. 117, ал. 2 от Конституцията. Това твърдение не може да бъде споделено по следните съображения:

а) бюджетът на съдебната власт, както и бюджетите на останалите държавни органи, включва всички приходи от дейността на съответните органи и разходите за тяхната издръжка. В рамките на бюджетната процедура е въведен общ принцип, съгласно който всички държавни разходи са поставени по възможност в зависимост от приходите в държавния бюджет. С атакуваната разпоредба с оглед на осигуряване нормалното функциониране на съдебната власт се въвежда отклонение от този принцип, като се предвижда компенсация от републиканския бюджет в случаите, когато реално събраните приходи от органите на съдебната власт са по-малко от планираните в закона;

б) що се отнася до изложеното неодобрение в искането, че е регламентирано разходите да се компенсират в рамките на общия държавен (републикански) бюджет, и изводите във връзка с това следва да се посочи, че единствено държавният бюджет обхваща приходите и разходите на държавата. При това не би могло компенсирането да стане за сметка на друг освен на републиканския бюджет. Подобно очакване за компенсиране от друг бюджет (непосочен в искането) е необосновано в светлината на нормите на Закона за устройството на държавния бюджет.

Във връзка с това необосновано е и твърдението, че нормата на ал. 5 на чл. 3 от закона е в нарушение на чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

3. По повод на повдигнатото искане е необходимо да се изследва практиката на Конституционния съд, свързана с бюджета на съдебната власт (по-специално решения № 18 от 1993 г., № 13 от 1995 г. и № 17 от 1996 г.), а също и да се направи сравнение между текстовете относно разпределението на бюджетните приходи според Закона за държавния бюджет за 1997 г. и съответните закони за държавния бюджет за предходните години с цел установяване доколко са реални изводите за противоречие с конституционни норми.

Текстът на Закона за държавния бюджет на Република България за 1997 г. гласи: *„Неизпълнението на собствените приходи по бюджета на съдебната власт се компенсира от републиканския бюджет по реда на чл. 12, ал. 2.“* Относно хипотезата на преизпълнение на собствените приходи от органите на съдебната власт е предвидена отделна разпоредба - чл. 3, ал. 4, която гласи: *„Преизпълнението на собствените приходи по бюджета на съдебната власт се използва за увеличаване на разходите по ред, определен от Висшия съдебен съвет.“*

Конституционният съд е имал повод в практиката си да се произнесе в тази посока, като с Решение № 17 от 1996 г. е възстановил текста, регламентиращ, че *„Преизпълнението или неизпълнението на приходите от такси от дейността на органите на съдебната власт е за сметка на републиканския бюджет.“* В мотивите за това решение съдът преценява изцяло в позитивна светлина тази разпоредба, като достига до извода, че тя *„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 ѝ функциониране.“*

При сравнение между оспорвания текст от Закона за държавния бюджет на Република България за 1997 г. и съответния текст от Закона за държавния бюджет на Република България за 1996 г., който Конституционният съд е въздигнал като конституционносъобразен, се установява тяхното сходство специално при хипотезата на неизпълнение на собствените приходи от органите на съдебната власт. По отношение на тази хипотеза законът от 1996 г. предвижда, че неизпълнението *„е за сметка на държавния бюджет“*, а законът от 1997 г. предвижда, че неизпълнението *„се компенсира от държавния бюджет“*. Очевидно е, че е налице терминологично различие, без да съществува обаче принципна разлика във възприетия законодателен подход. С оглед действието на принципите за непротиворечивост и обективност може да се заключи, че

доколкото в своята досегашна практика Конституционният съд е преценил като конституционносъобразна една норма от един закон, няма основание аналогичната на тази разпоредба в друг закон да бъде преценена по различен начин. Още повече че при преценка спрямо текстовете на Закона за държавния бюджет на Република България за 1997 г. би следвало да се държи сметка, че те са във връзка с новия Закон за устройството на държавния бюджет, според принципите на който в хипотезата на бюджетни субсидии кореспондиращият термин е „компенсиране“. В новия устройствен закон за държавния бюджет единствено в хипотезата на чл. 33, ал. 1 при отпускане или ползване на безлихвени заеми е въведен терминът „за сметка“ на свободни бюджетни и извънбюджетни средства.

Гореизложеното не е взето предвид в искането.

4. По отношение на начина на разпределение на постъпилите в бюджета приходи, за който е изразено съмнение, че не предоставя достатъчно гаранции за обезпечаване функционирането на съдебната власт (във връзка с което се прави извод за колизия с нормата на чл. 117, ал. 2 от Конституцията), следва да се анализира разпоредбата на чл. 12, ал. 2 от Закона за държавния бюджет за 1997 г. Според тази норма Министерството на финансите периодично и пропорционално на тримесечното разпределение на разходите разпределя постъпилите приходи, като спазва следните приоритети: *„1. плащания по обслужване на държавния дълг; 2. трансфери за социално осигуряване и за общините; 3. субсидии за бюджета на съдебната власт; 4. разходи за министерствата, ведомствата и другите бюджетни организации; 5. субсидии за стимулиране на производството.“*

Прави впечатление, че чрез тази норма финансовото обезпечаване на органите на съдебната власт е поставено като приоритет преди финансовото обезпечаване на изпълнителната власт и преди стимулирането на производството. За сравнение може да се посочи, че

приоритетите на разпределение са определени по съответен начин и в текстовете от Закона за държавния бюджет за 1996 г. Така в чл. 9, ал. 2 от този закон разходите за министерствата, ведомствата и другите бюджетни организации са посочени в т. 3.

Фактът, че субсидиите, представляващи компенсация за неизпълнението на собствените приходи по бюджета на съдебната власт за 1997 г. са посочени на трето място в приоритетите по чл. 12, ал. 2 от закона, е показателен за приоритетното място на органите на съдебната система по отношение на тяхното финансиране и е в подкрепа на конституционносъобразността на нормата на чл. 3, ал. 5 от закона.

5. Предявеното искане налага да бъдат повдигнати и някои допълнителни съображения. То освен че е немотивирано и необосновано, е и вътрешно противоречиво.

Искането е за отмяна на чл. 3, ал. 5 от Закона за държавния бюджет на Република България за 1997 г..

От една страна, тази норма на първо място разглежда хипотеза, която е свързана с хипотезата, регламентирана в разпоредбата на ал. 4 на този член, която не е третирана в искането и не е противоконституционна.

На второ място нормата на чл. 3, ал. 5 по своя характер е препращаща към разпоредбата на чл. 12, ал. 2, която е третирана в искането като аргумент във връзка с конституционносъобразността, но не е третирана сама по себе си като противоречаща на конституционните норми и не е противоконституционна.

От друга страна, атакуваната норма по своя характер е и определяща спрямо предназначението на бюджетните субсидии на съдебната власт по смисъла на § 1, т. 6 от Допълнителните разпоредби на Закона за устройството на държавния бюджет. В нея е визирано, че

предназначението на субсидиите е целево, т.е. предоставят се при неизпълнение на собствените приходи на бюджета на съдебната власт.

При това изложеното от автора твърдение за противоконституционност налага необходимостта от преценка доколко изменението на характера на субсидиите по чл. 12, ал. 2 от субсидии с целево предназначение в субсидии с общо предназначение е в обсега на приложното поле на разпоредбата на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България и не е в обсега на действие на разпоредбите на чл. 84, т. 1 и чл. 87, ал. 2 от Конституцията на Република България. Тези съображения се повдигат, тъй като в случая атакуваната норма не може да бъде заменена с друга правна норма в рамките на този закон, каквато е хипотезата по конституционно дело № 18 от 1996 г., във връзка с която е постановено Решение № 17 от 1996 г., а Конституцията не предоставя на Конституционния съд механизми, чрез които да измени закона или да приеме друга законодателна уредба.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С оглед на изложеното нашето становище е, че искането на групата народни представители за обявяване противоконституционност на разпоредбата на ал. 5 на чл. 3 от Закона за държавния бюджет на Република България за 1997 г. (ДВ, бр. 52 от 1997 г.) следва да бъде оставено без уважение.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

/Иван Костов/