



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 4

София, 15 април 2003 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Румен Янков

Членове: Георги Марков
Димитър Гочев
Неделчо Беров
Стефанка Стоянова
Маргарита Златарева

Васил Гоцев
Людмил Нейков
Живан Белчев
Пенка Томчева
Лазар Груев

при участието на секретар-протоколита Росица Топалова разгледа в закрито заседание на 8 и 15 април 2003 г. конституционно дело № 2/2003 г., докладвано от съдията Неделчо Беров.

Делото е образувано на 27 януари 2003 г. по искане на Пленума на Върховния касационен съд за установяване противоконституционността на чл.2, ал.2, т.2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г., алтернативно – за установяване противоконституционността на целия закон.

Според искателите противоконституционността произтича от две групи основания:

Първо: Законът за бюджета за 2003 г. е изготвен и приет в нарушение на чл.8, чл.117, ал.2 и 3, във връзка с чл.84, т.2 и чл.4, ал.1 от Конституцията.

Второ: Оспореният закон е противоконституционен поради нарушаване на конституционното изискване бюджетът да осигурява нормалното функциониране на конституционно установена институция – Върховния касационен съд.

С определение от 6 февруари 2003 г. искането е допуснато за разглеждане по същество и като заинтересувани страни са конституирани Народното събрание, Министерският съвет, министърът на финансите, министърът на правосъдието, Висшият съдебен съвет, Върховният административен съд, главният прокурор и Националната следствена служба.

На основание чл.20 от Закона за конституционен съд /ЗКС/ са изискани: а/ от Висшия съдебен съвет /ВСС/ справки каква сума е утвърдил по бюджетната сметка на Върховния касационен съд /ВКС/ за 2001 г., както и за окончателния размер на бюджета и разходите на ВКС за 2002 г.; б/ от Сметната палата – доклада за резултатите от извършен одит на бюджетната сметка и управлението на имуществото на ВКС за периода 2000 – 2001 г.

В становището на Народното събрание /НС/ се поддържа, че искането е неоснователно. Посочено е, че при съставяне на проекта на Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г. /ЗДБРБ за 2003 г./ и внасянето му в парламента Министерският съвет /МС/ и Министерството на финансите /МФ/ изцяло са следвали установената процедура с Конституцията и Закона за устройство на държавния бюджет /ЗУДБ/. В становището си НС поддържа, че нито Конституцията, нито ЗУДБ задължават МС да включи проекта на ВСС за бюджета на съдебната власт, в параметрите на законопроекта на държавния бюджет. В становището си НС твърди, че с държавния бюджет за 2003 г. на съдебната власт и нейните органи са осигурени средства за изпълнение на конституционните им задължения, които средства спрямо предходните две години бележат по-голям ръст от разходите на държавния бюджет. Според

НС капиталовите разходи следва да бъдат включени в бюджета на Министерството на правосъдието /МП/, съгласно Закона за съдебната власт. Наред с това в становището си НС пояснява, че “В общия бюджет на съдебната власт за 2003 г. са разчетени 7 000 хил. лв. за капиталови разходи и те условно са разпределени като такива по органи на съдебната власт, без Върховния касационен съд”.

Министерският съвет също счита искането за неоснователно и поддържа в становище си, че няма конституционна норма, а и от тълкувателно решение № 18/93 г. по к.д. № 19/93 г. на КС, не следва, че МС е длъжен да обвърже разходната част на републиканския бюджет с предложения от ВСС проекто-бюджет на съдебната власт.

В становището си МС изразява разбирането, че тълкувателно решение № 17/95 г. по к.д. 13/95 г. на КС се отнася само до случаи, когато в бюджета липсват въобще средства за конституционно предвиден орган. Затова същото решение не би могло да се приложи, когато такива средства са предвидени, но се спори дали са достатъчни. Конкретният размер на разходите е въпрос на законодателна целесъобразност от гледна точка на възможностите на държавния бюджет и баланса между властите.

В становището си министърът на финансите също счита искането за неоснователно и посочва, че за МС не съществува задължение за балансиране на държавния бюджет съобразно проектобюджета на ВСС. Според министъра на финансите тълкуването, дадено с решение № 17/95 г. по к.д.13/95 г. е относно липса въобще на средства за конституционно установен държавен орган и не може да се приложи, когато средства са предвидени, както е в случая.

В становището си министърът на финансите посочва, че при определяне на разходите на ВКС за 2003 г. НС не предвиди средства за капиталови разходи. Мотивите за това са свързани с допуснати нарушения на процедурите за възлагане на обществени поръчки по Закона за

обществените поръчки, което е установено от проверка на Сметната палата.

В становището си министърът на правосъдието твърди, че искането е не само неоснователно, но е и недопустимо. Първо е поставен въпросът доколко Пленумът на ВКС, а не общо събрание на съответна колегия на ВКС е оправомощен да сезира КС на основание чл.150, ал.1 от Конституцията. Твърди се, че искането не е подписано от всички съдии на ВКС, участвали при приемането му.

Според министъра на правосъдието избраният от МС подход в НС да се внесат два варианта на бюджета на съдебната власт – изготвеният от ВСС и този на МС, е изцяло съобразен с нормативно установената процедура. Определената за ВКС сума по чл.2, ал.2, т.2 ЗДБРБ за 2003 г. е в резултат на преценка на НС в рамките на средствата, с които държавата разполага. В случая не е налице отказ на НС да гласува средства за издръжка на уредена с Конституция институция, а преценка на НС в рамките на бюджетните му правомощия.

Висшият съдебен съвет поддържа искането за установяване противоконституционността на чл.2, ал.2, т.2 ЗДБРБ за 2003 г. Посочени са сумите за разходите на ВКС по бюджетите през последните две години.

В 5 пункта са дадени минимално необходимите суми за функциониране на ВКС за 2003 г. Общият им размер е близо до предвидения от МС, внесен от него в НС и приет на първо четене. При второ четене на проекта на ЗДБРБ за 2003 г. сумата на бюджетните разходи на ВКС е намалена с 5 млн. лева. Остава два пъти по-малка в сравнение с 2002 г.

Висшият съдебен съвет счита ЗДБРБ за 2003 г. за противоконституционен в оспорената му разпоредба и по отношение на процедурата по изготвянето, внасянето и приемането му.

С допълнително писмо ВСС информира КС за проблемите по бюджета на съдебната власт за 2003 г. като цяло.

В становището на Върховния административен съд се поддържа предявеното искане като основателно. Посочено е, че е нарушена процедурата по изготвяне и приемане на ЗДБРБ за 2003 г., в частта за бюджета на съдебната власт. Върховният административен съд счита, че в атакуваната му част същият закон противоречи и на целите на конституционните разпоредби, регламентиращи независимостта на съдебната власт и самостоятелността на нейния бюджет с оглед обезпечаване осъществяването на конституционно установените ѝ правомощия.

Не са постъпили становища от главния прокурор и от Националната следствена служба.

Върховният касационен съд представи становище в подкрепа на искането, както и писмени доказателства във връзка с изпратения от Сметна палата доклад за резултатите от извършения одит на бюджетната сметка и управлението на имуществото на ВКС за периода 2000-2002 г. и възникналите различни оценки дали са допуснати нарушения на Закона за обществените поръчки /ЗОП/.

Конституционният съд след преценка на доводите, изтъкнати в искането и в становищата на страните, както и на представените по делото писмени доказателства, приема следното:

I. По допустимостта на искането

Съображенията на министъра на правосъдието за недопустимост на искането са неоснователни. Въпросите относно допустимостта на искането се решават в първата фаза на разглеждане на конституционно дело. Това е направено с определение от 06.02.2003 г. Изпълнено е изискването на чл.19, ал.1 ЗКС и първата фаза е приключила.

Съдът е сезиран от висшия орган на ВКС, с което е спазен чл.150, ал.1 на Конституцията. Това следва и от принципа на по-силното основание, а именно, че Пленумът на ВКС може да извърши това, което

може да стори общото събрание на съответна колегия на ВКС. Към искането е приложено решение № 1 от 14.01.2003 г. на Пленума на ВКС да бъде сезиран КС с изрично посочване на исканията, по които се прави сезирането. Решението е подписано от присъствали 59 върховни съдии, с което е изразена личната им воля в подкрепа на съдържанието на искането. Приложен е и протокол на Пленума на ВКС от същата дата, от който се установява, че са присъствали 60 от общо 67 съдии. В гласуването не е участвал един съдия. Налице е бил необходимия кворум и мнозинство при вземане на решението.

II. По спазване на конституционното изискване бюджетът да осигурява нормалното функциониране на конституционно предвидените институции в държавата и конкретно ВКС.

Бюджетът на държавата трябва да осигурява средства за функциониране на установените в Конституцията държавни институции, в т.ч. и на органите на съдебната власт, като се държи сметка за разделението на властите и правомощията им – чл.117, ал.2 и 3 на Конституцията, тълкуван с решение № 17/95 г. по к.д. 13/95 г. Действително в същото решение КС е имал конкретен случай на неподвиждане, т.е. липса въобще на бюджетни средства за издръжка на такъв орган. Основната идея, обаче, върху която е изградено решението е, че държавният бюджет трябва да осигурява средства за функциониране на установените с Конституцията държавни институции. Тази конституционна повеля няма да е изпълнена както в случаите, когато въобще не са осигурени средства, така и когато поради недостатъчност на одобрените средства, тези органи не ще могат да функционират през част от бюджетната година. За тази част от годината ще има изцяло липса на средства, а от там и парализиране на дейността им, а тя е предвидена от Конституцията и трябва да се осъществява през цялата година.

Същата идея КС е следвал и в свое решение № 16/2001 г. по к.д. 6/2001 г. Затова в мотивите на решението си КС 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. Това е конституционното изискване и неспазването му е нарушение на основния закон, т.е. води до противоконституционност.

При приемането на ЗДБРБ за 2003 г. НС трябва да изпълни конституционното си задължение да осигури средства за нормално функциониране на установените в Конституцията органи на съдебната власт, между които е ВКС /чл.119, ал.1 и чл.124 К/. Преценката на НС при определяне бюджетните разходи на установените в Конституцията органи на съдебната власт, се изразява в приетия закон за държавния бюджет, но той както и всеки друг закон, не може да противоречи на Конституцията съгласно нейната разпоредба в чл.5, ал.1.

При обсъждането на второ четене и приемане на ЗДБРБ за 2003 г., НС намалява с 5 мил.лв., предложените от МС и приети от НС на първо четене 12 121 300 лв. бюджетни разходи на ВКС.

Конституцията единствено за съдебната власт постановява в чл.117, ал.3, че има самостоятелен бюджет. Такава финансова независимост не е предвидена за никоя друга конституционноустановена институция. Самостоятелността на бюджета на съдебната власт се гарантира практически чрез осигуряване на достатъчно средства за нормално функциониране на всеки съдебен орган, в който смисъл Конституционният съд вече е имал повод да се произнесе с посоченото решение № 17/95 г. Убедителен аргумент за достигане до извода за "достатъчност" на средствата на определен конституционен орган е сравнението с предоставените средства през предходната година.

В отговор на искането на КС по чл.20 ЗКС Висшият съдебен съвет представи информация за окончателните размери на бюджетната сметка на ВКС за 2002 г.

Със ЗДБРБ за 2002 г. са определени бюджетни разходи на ВКС в размер на 10 мил. лв. Допълнително са осигурени средства от МС на основание § 4 от Преходните и заключителни разпоредби на същия закон. Така окончателният размер на бюджета на ВКС за 2003 г. възлиза на 14 160 000 лв.

За 2003 г. предвидените за ВКС бюджетни разходи с оспорената разпоредба са 7 121 300 лв., т.е. два пъти по-малко в сравнение с предходната година.

Налице е влошаване бюджетното обезпечаване на ВКС, като една конституционно установена институция. Той реално не ще може да изпълнява поставените му от чл.119, ал.1 и чл.124 на Конституцията задачи – да правораздава и да осъществява върховен надзор за точното и еднакво прилагане на законите от всички съдилища. Принципите на правовата държава /чл.4 К/, на разделението на властите /чл.8 К/ и на независимата съдебна власт /чл.117 К/, не допускат този начин на взаимоотношения между законодателната и съдебната власт, поради което разпоредбата на чл.2, ал.2, т.2 ЗДБРБ за 2003 г. следва да се обяви за противоконституционна.

Изложените съображения за противоконституционност на разпоредбата по същество правят ненужно обсъждане на оплакванията за процедурни нарушения при нейното приемане.

Искането е предявено първо за установяване противоконституционността на разпоредбата на чл.2, ал.2, т.2 ЗДБРБ за 2003 г. Второто искане е за обявяване противоконституционността на целия закон, ако не бъде уважено първото искане.

Поради установяване противоконституционността на чл.2, ал.2, т.2 ЗДБРБ за 2003 г. второто искане за обявяване противоконституционността на целия закон се отклонява.

Поради гореизложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл.2, ал.2, т.2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2003 г.

Отклонява искането за установяване противоконституционност на целия Закон за държавния бюджет на Република България за 2003 г.

Председател:
Румен Янков

Членове

Георги Марков

Васил Гоцев

Димитър Гочев

Людмил Нейков

Неделчо Беров

Живан Белчев

Стефанка Стоянова

Пенка Томчева

Маргарита Златарева

Лазар Груев