



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

ГП № 410/2022 г.

София, 14.03.2022 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 62 КС

Дата 15.03.22г.

Образуван № 5 РДДГ. Определен съд - конституционен съд. М. Карабозова 15.03.2022г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

ОТ ГЛАВНИЯ ПРОКУРОР НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Относно: установяване на противоконституционност на чл. 2, ал. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г., обн. ДВ, бр. 18 от 04.03.2022 г., в сила от 01.01.2022 г.

На основание: чл. 150, ал. 1 вр. с чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Отправлям към Вас искане за установяване на противоконституционност на чл. 2, ал. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г., обн. ДВ бр.18 от 04.03.2022 г., в сила от 01.01.2022 г. (ЗДБРБ 2022 г.), поради противоречието на тази разпоредба с чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 и 3 от Конституцията на Република България.

1. По допустимостта на искането

Искането е направено от субект, който е оправомощен да сезира Конституционния съд по реда на чл. 150, ал. 1 от КРБ. Депозирано е в изискуемите от чл. 17, ал. 1 от Закона за Конституционния съд (ЗКС) форма, реквизити, съдържание и предмет. До настоящия момент, съдът не се е

произнасял с решение или определение за недопустимост по поставените въпроси, решаването на които е в неговите правомощия съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ, поради което не е налице отрицателната предпоставка на чл. 21, ал. 6 ЗКС. В практиката си Конституционният съд¹ трайно и непротиворечиво допуска за разглеждане по същество всички искания с предмет самостоятелния бюджет на съдебната власт, когато е налице съмнение, че определени законодателни решения нарушават независимостта на тази власт.

2. По основателността на искането.

Със Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г., обн. ДВ бр. 18 от 04.03.2022 г., е приет и бюджетът на съдебната власт, като в чл. 2 ал. 2 са определени бюджетните разходи на органите на съдебната власт за годината. Съобразно ред 4 на ал. 2, тези разходи за Прокуратурата на Република България (ПРБ) са в размер 332 794,0 хил. лв. Предложението на Пленума на Висшия съдебен съвет, в съответствие с правомощията му по чл. 130а, ал. 2 т. 1, е за размер от 354 617,5 хил. лв. Законопроектът за държавния бюджет на Република България за 2022 г. е внесен в Народното събрание на 01.02.2022 г. (вх. № 47-202-01-7), с вносител Министерски съвет, приет с негово Решение № 42/2022 г. В него е приложен проектът на ВСС (предвидени разходи за ПРБ в размер на 354 617,5 хил. лв.). Към това бюджетно предложение е включено становището на МС, с което за Прокуратурата се предлага бюджет в размер на 352 794,0 хил. лв. - намаление с 1 823,5 хил. лв.

Между първо и второ четене на законопроекта е внесено предложение от група народни представители (вх. № 47-254-04-129/15.02.2022 г.), което касае и бюджетните разходи на органите на съдебната власт. Предлагат се изменения в чл. 2, ал. 2, като *„на ред „Прокуратура на Република България“ числото*

¹ Решение № 18 от 16.12.1993 г. на КС на РБ по к. д. № 19/93 г., обн. ДВ бр. 1/1994 г.; Решение № 17 от 3.X.1995 г. на КС на РБ по к. д. № 13/95 г., обн. ДВ, бр. 93/1995 г.; Решение № 4 от 15.04.2003 г. по к. д. № 2/2003 г., обн. ДВ бр. 38/2003 г.; Решение № 7 от 16.06.2005 г. по к. д. № 1/2005 г., обн. ДВ бр. 52/2005 г.; Решение № 4 от 14.07.2015 г. на КС по к. д. № 3/2015 г., обн. ДВ бр. 55/2015 г..

„352 794,0“ се заменя с „332 794,0“. Според изложените от вносителите мотиви, промяната на бюджетните взаимоотношения на бюджета на съдебната власт с държавния бюджет (намаляване на бюджетните разходи за ПРБ с 20 000 хил. лв.) се налага *„предвид отчитането на необходимостта от спешно реформиране и реструктуриране на Прокуратурата, с оглед постигане на по-висока ефективност“*. Не се сочи, в какво следва да се изрази тази реформа и реструктуриране, кои дейности следва да отпаднат, за да е възможно Прокуратурата да осъществява всички свои правомощия и с намалената субсидия. Предложението е прието и така бюджетните разходи за ПРБ са определени в закона (чл. 2, ал. 2, ред 4 *„Прокуратура на Република България“*) на 332 794,0 хил. лв. По този начин бюджетните разходи за 2022 г. за всички органи на съдебната власт (Висш съдебен съвет, Върховен касационен съд, Върховен административен съд, Прокуратура, Съдилища, Национален институт на правосъдието, Инспекторат към Висшия съдебен съвет) са определени в чл. 2 ал. 2 от закона в общ размер на 938 729,0 хил. лв. (вместо 958 729,0 хил. лв.) т. е. те са намалени с посочените 20 000 хил. лв.

Настоящото искане касае обявяването за противоконституционна именно на тази разпоредба от ЗДБРБ 2022 по следните съображения:

Съдебната власт следва да разполага със средствата, нужни за нормалното ѝ функциониране. Конституционният съд в свое предно произнасяне² по сходно запитване на главния прокурор е приел, че *„Член 117, ал. 3 от Конституцията предвижда изрично обособяването на самостоятелен бюджет на съдебната власт, като условие за нейната независимост и нормално функциониране. Това налага осигуряването на достатъчно средства за нормалната им дейност в рамките на цялата бюджетна година. Конституционната повеля за самостоятелност на бюджета на съдебната власт 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*

² Решение № 4 от 14.07.2015 г. на КС по к. д. № 3/2015 г., обн. ДВ, бр. 55/2015 г.

поради недостатъчност на предвидените средства тези органи може и да не функционират пълноценно през част от бюджетната година“.

Същото разбиране Конституционният съд е изразил и в Решение № 4 от 15.04.2003 г. по к.д. № 2/2003 г., където изрично е посочено, 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 оттам и парализиране на дейността им, а тя е предвидена от Конституцията и трябва да се осъществява през цялата година“.*

Настоящата ситуация е точно такава, тъй като лишаването на Прокуратурата като орган на съдебната власт от посочения размер на бюджетни разходи (намаление с 20 000 хил. лв.) сериозно ще затрудни нейната дейност, а някои от конституционно възложените ѝ правомощия няма да се изпълнят в пълен обем, поради липса на достатъчно финансиране. Намаляването на бюджетните разходи за държавното обвинение рефлектира върху съдебната власт като цяло, която по този начин е поставена в условията на бюджетен недостиг. Освен това, Министерският съвет с внасяне на свое предложение за намаляване на предложената от ВСС разходна част от бюджета на ПРБ (с 1 823,5 хил. лв.), също е нарушил самостоятелността на бюджета на съдебната власт, която го задължава да внесе в Народното събрание проекта на ВСС в непроменен вид³. Народното събрание не е взело предвид, че приемането на предложението за редуциране на бюджетните разходи за ПРБ и така на съдебната власт има за резултат недостатъчно финансиране. Намалението на субсидията, според изложените мотиви, цели да стимулира „*спешно реформиране и реструктуриране на Прокуратурата, с оглед постигане на по-висока ефективност“*, но е практически

³ Решение № 18 от 16.12.1993 г. на КС по к. д. № 19/1993 г., обн. ДВ № 1/1994 г.

невъзможно това да стане по силата на самия факт на намаляване на средствата за издръжка.

Конституционният съд е приел в свое решение⁴, че *„Интересите на гражданите и обществото налагат изграждането на независима съдебна власт при установения от чл. 8 от Конституцията принцип за разделение на властите. Независимостта на съдебната власт изисква тя да има достатъчни материални средства, предоставени ѝ от държавата, респ. от министъра на правосъдието, за да осъществява своята дейност, без да се посяга върху независимостта ѝ“*. Значителното намаляване на средствата в бюджета на ПРБ и като цяло – в бюджета на съдебната власт, неминуемо ще засегне ефективното упражняване на нейните функции. Недопустимо е по този начин косвено да се цели въздействие спрямо независимостта на органи на съдебната власт и постигане от страна на законодателната власт на цели, различни от конституционно установените, с неясни мотиви за реформи и реструктуриране. Не се оспорва суверенното право на Народното събрание по чл. 84, т. 2 от Конституцията, при приемане на държавния бюджет да определя размера и условията за получаване на субсидията в бюджета на всички държавни органи, в това число и тези на съдебната власт⁵. Това правомощие обаче не следва да се упражнява по начин, по който чрез напълно отказано или недостатъчно финансиране (както в настоящия случай), сериозно се затруднява или практически блокира работата на конституционно установени държавни органи.

Не по-малко от 82 % от разходната част на годишния бюджет на ПРБ са предназначени за възнаграждения на магистрати и служители и свързаните с тях осигурителни плащания. Средствата за издръжка и вещи лица (плащания за експертизи) са в размер на близо 7 %, а за капиталови разходи – не повече от 2% капиталови разходи. Видно от характера на посочените разходи, всички те са неминуеми и следват по силата на закон. Намаляването на годишните бюджетните средства с оспорваната сега разпоредба на ЗДБРБ 2022 в значителния

⁴ Решение № 8 от 12.07.2007 г. на КС по к. д. № 5/2007 г., обн. ДВ бр. 59/2007 г.

⁵ Решение № 16 от 12.06.2001 г. на КС по к. д. № 6/2001 г., обн. ДВ бр. 56/2001 г.

размер от 20 000 хил. лв. ще има за резултат невъзможност да се финансират достатъчно основни дейности на Прокуратурата и така невъзможност за пълноценно упражняване на правомощията ѝ. Според Конституционния съд⁶ *„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.“* В същото решение конституционните съдии изтъкват, 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 дейността на тези институции.“* В настоящата финансова ситуация, при сериозен ръст на цените на енергоносителите, значителното намаляване на субсидията за Прокуратурата може да има крайно негативен ефект и да доведе до сериозен недостиг на средства за нормално ѝ функциониране. Същевременно, държавното обвинение не разполага със собствени приходи, с които да компенсира намаления размер на бюджетната субсидия. Резервът за непредвидени и/или неотложни разходи (ал. 2, ред 8 – 900,0 хил. лв.) не може да компенсира общия недостиг на средства за бюджета на съдебната власт, редуциран с 20 000,0 хил. лв. 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. В този смисъл е и Решение № 17 от 3.X.1996 г. на КС по КД № 18/1996 г., според което: *„При този небалансиран бюджет очевидна е опасността съдебната власт в определен момент да остане без финансово осигуряване и да преустанови упражняването на своите конституционни функции“*.

⁶ Решение № 17 от 3.X.1995 г. на КС по к. д. № 13/1995 г. обн. ДВ бр. 93/1995 г.

Приемането на нормата, чието установяване на противоконституционност е предмет на настоящото искане, има за резултат непълноценното функциониране през част от бюджетната година на Прокуратурата на Република България и на съдебната власт като цяло, поради недостатъчност на предвидените средства за нея. Финансово необезпеченият бюджет (чл. 2, ал. 2) създава опасност от блокиране на дейността на органи на съдебната власт. Това 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 й – чл. 117, ал. 2 и 3.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По изложените съображения и на основание чл. 150, ал. 1 вр. с чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България, внасям настоящото искане за образуване на конституционно дело и за установяване на противоконституционност на чл. 2, ал. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г., обн. ДВ бр. 18 от 04.03.2022 г., в сила от 01.01.2022 г., поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 117, ал. 2 и 3 от Конституцията на Република България.

Предлагам да определите като заинтересовани страни по делото Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието, министъра на финансите, Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд и Върховния административен съд.

Прилагам копия от искането за посочените заинтересовани страни.

С УВАЖЕНИЕ,

ИВАН ГЕШЕВ
ГЛАВЕН ПРОКУРОР

