

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е

НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ

по конституционно дело № 6 от 2001 г.

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

Делото е образувано по искане на 59 народни представители от XXXVIII Народно събрание за:

а/ установяване на противоконституционността на чл. 1, ал. 2 в частта по т. 1.11.1, 5.1.1 и 5.2.1, чл. 2, ал. 1, т. II, ал. 2, ал. 5 в частта относно думата "преизпълнението" и ал. 8, чл. 9, ал. 1 и 2, чл. 10, ал. 1, чл. 11, ал. 1, 2, 4 и 5, чл. 13, ал. 4 и 5 в частта относно думите "органите на съдебната власт", "и кметовете", "чл. 2, ал. 2" и "чл. 9, ал. 2", § 9, 20, 22, ал. 2 и 3, 26, 30, 35, ал. 2 и 37 от Преходните и заключителните разпоредби и приложения № 3 и 4 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2001 г. (ДВ, бр. 108 от 2000 г.);

б/ установяване на несъответствие на атакуваните разпоредби, отнасящи се до бюджетите на общините, с принципите на Европейската харта за местното самоуправление.

Министерският съвет изразява следното становище:

По искането за установяване противоконституционността на разпоредбите на чл. 2, ал. 1, раздел II, ал. 2, 5 и 8 (бюджета на съдебната власт)

По ал. 1, раздел II

В искането се поддържа, че раздел II в ал. 1, определящ разходите на съдебната власт, противоречи на 129, 130 и 131 от Конституцията, тъй като не предвижда средства за Висшия съдебен съвет, който е конституционно предвиден орган и е съставна част на съдебната власт.

С Решение № 17/1995 г. по к.д. № 13 от 1995 г., на което се позовават и вносителите на искането, Конституционният съд се произнесъл, че "ежегодните бюджетни закони са закони във формален смисъл, само защото са гласувани под наименованието "закон" от

Народното събрание. В основното, същинското си съдържание те не съдържат правни норми. В разходната си част те съдържат разпоредби, с които се овластяват държавните органи да извършат необходимите им разходи на държавни парични средства до определен размер. Текстовете на ежегодните бюджетни закони са актове, с които се управляват средствата от общодържавния паричен фонд. Те са управленски (административни) актове, които, без да променят своята основна юридическа характеристика, се издават в присъщата на актовете на Народното събрание форма (закон) и по предвидената от законодателния орган процедура..... 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".

Доколкото няма конституционна норма, която да определя задължителното съдържание на държавния бюджет, трябва да се приеме, че конституционният законодател е предоставил решаването на този въпрос на законово равнище. И тъй като в искането не са изразени съмнения относно конституционносъобразността на съответните разпоредби на Закона за устройството на държавния бюджет (ЗУДБ), уреждащи тази материя, би следвало да се прецени преди всичко съответствието на атакуваната разпоредба с изискванията на специалния закон.

Съгласно чл. 22, ал. 2 от ЗУДБ държавният бюджет се приема със закон по съставни бюджети, включващи основните им видове приходи и разходи, бюджетното салдо по републиканския бюджет и неговото финансиране, общите суми на приходите и разходите на бюджетите на държавните органи и отношенията им с централния бюджет, отношенията на държавния бюджет с бюджетите на общините и отношенията с извънбюджетните фондове.

С разпоредбите на чл. 4 и 5 от ЗУДБ, държейки сметка за разделението на властите и изискванията на специалните закони за независимост на определени държавни органи, законодателят внимателно е определил съдържанието на всички употребени понятия в чл. 22, ал. 2 - "държавен бюджет" (**обхваща** републиканския бюджет и бюджета на съдебната власт), "републикански бюджет" (**състои се** от централен бюджет и бюджети на държавните органи) и "централен бюджет" (**включва** републиканските приходи и разходи, извършвани пряко от Министерския съвет или чрез делегирани от него права на министъра на финансите). В тази връзка следва да се отбележи, че за целите на бюджетния процес законодателят не включва в понятието

"държавни органи" органите на съдебната власт - § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на ЗУДБ.

От цитираната по-горе и неоспорена от вносителите на искането разпоредба на чл. 22, ал. 2 от ЗУДБ може да се обоснове изводът, че бюджетът на съдебната власт, който, макар и самостоятелен, е съставна част на държавния бюджет, трябва да съдържа приходите и разходите на съдебната власт, групирани по единната бюджетна класификация, но не и приходите и разходите на отделните съдебни органи. Няма конституционно или законово изискване годишният бюджет да включва видовете приходи и разходи по отделни държавни и съдебни органи и избраният от законодателя подход е еднакъв по отношение както на републиканския бюджет, така и на бюджета на съдебната власт. Ако се проследи структурата на Закона за държавния бюджет на Република България за 2001 г., ще се установи пълно съответствие с посочените по-горе изисквания на законодателя.

Вносителите на искането не отчитат промените в бюджетния процес, направени със Закона за устройството на държавния бюджет, който е в сила от 10 август 1996 г. С него беше отменен Законът за съставяне и изпълнение на държавния бюджет, чийто чл. 2 определяше, че държавният бюджет е единен и обхваща републиканския бюджет и бюджетите на народните съвети, а чл. 12 - че държавният бюджет се съставя и внася в Народното събрание по видове приходи и разходи по министерства, ведомства и окръзи. Подобна разпоредба в действащия устройствен закон за държавния бюджет няма.

От друга страна, неопределянето в закона изрично на разходите за издръжка на Висшия съдебен съвет и на останалите съдебни органи съвсем не означава, че необходимите средства за функционирането на тези органи не са осигурени в бюджета на съдебната власт. В съответствие с конституционното изискване за самостоятелност на бюджета на съдебната власт законодателят е предоставил разпределянето на бюджета на съдебната власт по отделните съдебни органи изрично и само на Висшия съдебен съвет - чл. 23, ал. 4 от ЗУДБ.

Според нас искането е необосновано и поради това, че изложените аргументи в обстоятелствената част са за евентуален противоконституционен отказ на Народното събрание да предвиди в чл. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2001 г. средства за Висшия съдебен съвет (не се атакува отсъствието на разходи за другите съдебни органи) в рамките на общите разходи на съдебната власт, а петитумът е с по-широко съдържание - да се установи противоконституционността на целия раздел II, определящ разходите на съдебната власт като цяло. Доколкото Конституционният

съд е обвързан с направеното искане, в мотивите на което липсват такива за противоконституционност на предвидените разходи за съдебната власт, то заявеният интерес не може да бъде постигнат чрез евентуалното установяване и обявяване противоконституционността на тези разходи.

По ал. 2

С оспорената разпоредба се утвърждава субсидията по бюджета на съдебната власт в размер 90 на сто от определената сума по ал. 1, като останалите 10 на сто се предоставят само в случай, че не се превиши утвърденият с чл. 1, ал. 3 бюджетен дефицит.

Поддържа се, че предоставянето на 90 на сто от субсидията превръща останалите 10 на сто по същество в субвенция, като по този начин се нарушава самостоятелността на бюджета на независимата съдебна власт, която се поставя в зависимост от отговорната за изпълнението на държавния бюджет изпълнителна власт. Изтъква се, че в същото време, за да функционира нормално, съдебната власт е длъжна да извършва 100 на сто от разходите си.

Няма конституционна забрана за законодателя да въвежда правила за процеса на изпълнението на държавния бюджет. Такава не се съдържа и в чл. 117, ал. 3, на която се основава искането. Въведените от законодателя правила по изпълнението на самостоятелния бюджет на съдебната власт, към които спада и ограничението по ал. 2, са израз на суверенното право на Народното събрание да приема по целесъобразност ограничителни норми. Атакуваното правило е съобразено с обстоятелството, че бюджетът на съдебната власт е съставна част на държавния бюджет и целта на това ограничение е да се контролира размерът на дефицита по държавния бюджет, а не да се ограничава самостоятелността на бюджета на съдебната власт.

Необосновано е твърдението, че разликата от 90 до 100 на сто от субсидията по същество се превръщала в субвенция. По правило субвенцията е сума, предоставена безвъзмездно от държавния бюджет под условие (предоставена, при условие че ще бъде изразходвана само за определената цел), докато за "останалите 10 на сто" наличието на определеното условие по ал. 2 е условие за предоставянето им, а не за изразходването им.

По ал. 5

Атакуваната разпоредба предвижда, че преизпълнението или неизпълнението на приходите от такси от дейността на органите на съдебната власт е за сметка на републиканския бюджет.

Поддържа се, че законодателят е предвидил изземване на част от приходите на съдебната власт, което е недопустимо вмешателство на

изпълнителната власт в самостоятелния бюджет на независимата съдебна власт. Вносителите се позовават на Решение № 18/1993 г. на КС по к.д. № 19 от 1993 г., даващо задължително тълкуване на чл. 117, ал. 3 от Конституцията за самостоятелността на бюджета на съдебната власт, както и отговори на някои други въпроси. Произнасяйки се, че съставянето, изпълнението и отчитането на бюджета на съдебната власт са извън сферата на изпълнителната власт и са израз на конституционното изискване за самостоятелност на бюджета на съдебната власт, Конституционният съд казва:

"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, а съставна част на държавния бюджет е самостоятелният бюджет на съдебната власт.... Съдебната власт е на бюджетна издръжка. Източниците на средства, които са необходими за балансиране на гласуваните от Народното събрание годишни разходи, се набират чрез приходната част на републиканския бюджет. Правната уредба на източниците на средства по произход, основание и разпределяне се съдържа в устройствения Закон за бюджета".

Приходите от такси от дейността на съдебните органи безспорно представляват неданъчни приходи на държавата (чл. 2, ал. 2 от ЗУДБ). Няма конституционна норма, която да определя, че неданъчните приходи от дейността на съдебните органи не постъпват в държавния бюджет, а в самостоятелния бюджет на съдебната власт. Въпрос на целесъобразност и бюджетна техника, оставени от конституционния законодател за уреждане на обикновения законодател, е дали те ще постъпват по републиканския бюджет или по бюджета на съдебната власт, както и дали необходимите средства за издръжка на съдебната власт ще се осигуряват изцяло от републиканския бюджет чрез субсидия или субсидията ще покрива недостига на средства за издръжката, неосигурен от приходите от такси.

Считаме, че неправилно ал. 5 се възприема като на ограничителна норма. Предназначението ѝ е да бъдат осигурени необходимите средства за издръжка на съдебната власт. Цитираният текст от решението на КС в искането, че Народното събрание трябва "окончателно да реши всички въпроси относно общия обем на бюджета на съдебната власт и разпределянето на кредитите" не може да обоснове застъпеното становище, че с ал. 5 се допуска изземването на приходи с недопустими последици за самостоятелността на бюджета и независимостта на съдебната власт. Народното събрание е решило

"окончателно" тези въпроси, като е определило конкретния размер на разходите за издръжка на съдебната власт за 2001 г. и източниците на средства за балансирането им - приходи от такси в определен размер и субсидия от републиканския бюджет също в определен размер. От друга страна, самостоятелността на бюджета на съдебната власт не означава, че тя може да извършва разходи над приетите от Народното събрание.

По ал. 8

Оспорената разпоредба предвижда, че в случаите, когато органи на съдебната власт са настанени в сгради, собственост на общините или държавата, те не заплащат наеми.

В искането се твърди, че разпоредбата противоречи на принципа на правовата държава, обявен с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, тъй като противоречи на няколко закона - Закона за задълженията и договорите, Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост, провеждащи последователно правилото, че наемните правоотношения са винаги възмездни.

Оспорената разпоредба има съвършено различно предназначение и систематическото ѝ място свидетелства за това. Тя трябва да бъде обсъждана и анализирана единствено с оглед на бюджетните взаимоотношения, от една страна, на държавния бюджет с бюджетите на общините, и от друга, на републиканския бюджет с бюджета на съдебната власт. Предназначението ѝ винаги (подобна разпоредба има в последните няколко годишни закони за държавния бюджет) е било едно - да посочи и да изясни на органите, имащи взаимоотношения с държавния бюджет, че наемите за ползваните от съдебната власт сгради, собственост на общините и на държавата, не са предвидени в и не се изплащат от бюджета на съдебната власт. Очевидно законодателят е избрал подход, който е счел за целесъобразен от гледна точка на процеса на съставяне и изпълнение на държавния бюджет. Вместо приходи за един бюджет, които са разходи за друг, балансирането на които приходи и разходи безспорно ще стане чрез съответните бюджетни взаимоотношения, той е избрал по-икономичния подход - да не предвижда разходи по един бюджет за изплащането на наеми в случаите, когато приходите по друг бюджет от тези наеми ще намерят отражение в размера на субсидията.

От тази гледна точка не може да се приеме, че с ал. 8 цитираните материални закони са нарушени - ако съдебната власт "не заплаща наеми" от бюджета си, това не означава, че наемите не се дължат и държавният бюджет не ги заплаща косвено чрез субсидията за общините.

Поддържа се, че ал. 8 противоречи и на чл. 140 от Конституцията, съгласно който общината има право на собственост, която използва в интерес на териториалната общност. Не са изложени аргументи в какво се изразява противоречието. Считаме, че от правото на общината на собственост, обвързано със задължението ѝ да я използва в интерес на териториалната общност, не следва, че собствеността трябва да носи задължително и само финансови приходи за общината и населението ѝ. Ползата за териториалната общност е преди всичко в близостта на съдебните органи и на държавните учреждения до гражданите, а не в доходите от тези сгради. От формална гледна точка тези взаимоотношения биха могли да бъдат уредени и по друг начин, но доколкото няма конкретна конституционна норма за взаимоотношенията на държавния бюджет с бюджетите на общините, очевидно пак би се използвала формата на субсидиите и вноските.

По искането за установяване противоконституционността на чл. 1, ал. 2 в частта по т. 1.11.1, 5.1.1 и 5.2.1, чл. 9, ал. 1 и 2, чл. 10, ал. 1, чл. 11, ал. 1, 2, 4 и 5, чл. 13, ал. 4 и 5 в частта относно думите "органите на съдебната власт", "и кметовете", "чл. 2, ал. 2" и "чл. 9, ал. 2", § 9, 20, 22, ал. 2 и 3, 26, 30, 35, ал. 2 и 37 от Преходните и заключителните разпоредби и приложение № 3 и 4

(взаимоотношенията на държавния бюджет с бюджетите на общините)

Атакуваните разпоредби уреждат взаимоотношенията на държавния бюджет с бюджетите на общините и методиката, въз основа на която се определят бюджетните взаимоотношения.

Вносителите се позовават на конституционните принципи за самостоятелност на общинските бюджети, за задължението на държавата да подпомага общините, за осигуряването на необходимите средства в държавния бюджет за нормалното функциониране на конституционнопредвидените органи и поддържат, че държавният бюджет за 2001 г. нарушава тези принципи, като:

а/ не осигурява нормалното функциониране на общините и техните органи;

б/ не осигурява самостоятелност на общинските съвети при решаването на въпроси от местно значение, поради невъзможност да планират средствата за тях;

в/ не покрива изцяло разходите на местните бюджети по изпълнение на делегирани от държавата функции;

г/ допуска Министерският съвет и други централни органи (включително и Народното събрание) да изземват правомощия на

общинските съвети по съставянето, изпълнението и отчитането на общинските бюджети, както и да правят промени в тях - съкращения, размествания на кредити, изменения;

д/ допуска Министерският съвет и министърът на финансите да изземват правомощия на Народното събрание, като преценяват вместо него проектобюджетите на общините "поради искане от общинския съвет или от кмета за субсидиране", предлагат съкращения на незаконосъобразни или неправилни разходи.

Считаме искането за необосновано и неоснователно, тъй като от гледна точка на Конституцията самостоятелността на общинските бюджети се гарантира чрез постоянните финансови източници на общините, определени със закон, и правото на органите на местно самоуправление да съставят, приемат и изпълняват бюджетите на общините. За да се гарантира реално местно самоуправление, конституционният законодател е въвел задължение за държавата да подпомага общините. Вноските или субсидиите са елемент на бюджетните взаимоотношения между държавата и общините и доколкото няма конституционна норма, която да ги урежда по друг начин, право на законодателя е да определи механизъм, чрез който да се постигне баланс между обществените и местните интереси.

"Няма конституционна забрана за законодателя да въвежда правила за процеса на съставяне и изпълнение на общинския бюджет" - Решение № 2/2001 г. на КС по к.д. № 10 от 2000 г. Проектът за бюджета на общината, съставянето на който в съответствие с подадената информация от Министерството на финансите е възложено на кмета, не е окончателно решение и не засяга самостоятелността на общините. Редът за съставяне и изпълнение на общинските бюджети, определянето на който е суверенно право на законодателя, е неотносим към самостоятелността на тези бюджети. Общините осъществяват нормалната си дейност чрез упражняване преди всичко на собствените си бюджети, а не чрез субсидии от републиканския бюджет, чиято цел е да подпомогне тази дейност, а не да я осигури. Конкретните размери на субсидията за общините е въпрос на законодателна целесъобразност от гледна точка на възможностите на държавния бюджет и на баланса между обществените и местните интереси. Те обаче, дори и да са недостатъчни, в никакъв случай не целят ограничаване на самостоятелността на общинските бюджети и на правото на органите на местно самоуправление сами да вземат решения.

Искането съдържа анализ на отношенията между държавния бюджет и бюджетите на общините, от който се обосновава изводът, че средствата, предвидени в проектозакона за държавния бюджет за

подпомагане дейността на общините, трябва да бъдат разчетени на основата на проектобюджетите, съставени от самите общини, а не от Министерството на финансите, и с тях следва да разполага и Народното събрание при приемането на държавния бюджет. Считаме, че не се оспорва компетентността на Народното събрание да регулира отношенията между държавния и общинските бюджети - от съставянето до отчета за изпълнението им. Няма конституционна норма, която да задължава Народното събрание при приемането на държавния бюджет да го съобразява с проектобюджетите на общините. При приемането на държавния бюджет Народното събрание се подчинява единствено на конституционните изисквания и на приетите от него закони, тъй като те обосновават обществените интереси, чиято защита изисква и трябва да бъде финансово осигурена от държавния бюджет. Конституцията не предполага противоречие, а баланс между обществените и местните интереси и Народното събрание е органът, на който тя е предоставила постигането на този баланс.

В искането необосновано се поддържа, че неподвиждането на средства в държавния бюджет за 2001 г., гарантиращи изцяло нормалната дейност на общините, както и в случай на неизпълнение на предвидените приходи, води до неговата противоконституционност. Разпоредбата на чл. 9, ал. 2 от закона, с която субсидиите за общините се утвърждават в размер 90 на сто, се възприема като ограничение за нормалната дейност на общините и нарушение на чл. 141, ал. 3 от Конституцията. С оглед самостоятелността на общинските бюджети, с изискването за подпомагане на нормалната дейност на общините, от една страна, се гарантира реално местно самоуправление, а от друга - балансирано подпомагане на общините, които нямат собствени приходи или размерът на тези приходи не е достатъчен за решаването на основни въпроси на местното самоуправление.

По искането за установяване на несъответствие с чл. 9, т. 1, 2, 4 и 6 от Европейската харта за местното самоуправление

С чл. 9 от Европейската харта за местното самоуправление за финансовите средства на органите на местно самоуправление са определени правилата и механизмите за осигуряване на достатъчно собствени финансови средства в рамките на националната икономическа политика, с които местните органи да осъществяват поетите инициативи от тях, които не са изключени от тяхната компетентност или предоставени на друга власт.

Съществена част от тези норми е възпроизведена в Конституцията, Закона за местното самоуправление и местната

администрация, Закона за общинските бюджети и Закона за устройството на държавния бюджет, които съдържат норми, аналогични на посочените международни норми. С материалните данъчни закони пък са осигурени постоянните финансови източници на общините, каквото е изискването на чл. 9, т. 3 от Хартата. От тази гледна точка е възможна преценка на съответствието на международните норми с тези закони, които уреждат отношенията трайно и действието им не е ограничено със срок. Не би могло да се иска установяване на несъответствие на международните правни норми с един формален закон, какъвто е оспорваният Закон за държавния бюджет на Република България за 2001 г., който, освен че не съдържа правни норми (не урежда обществени отношения), действа за периода от 1 януари до 31 декември 2001 г.

Освен това искането в частта му за взаимоотношенията между държавния и общинските бюджети е твърде общо и евентуалните нарушения не са конкретизирани. Доколкото в годишния закон за държавния бюджет тези взаимоотношения имат определен паричен израз, ако вносителите твърдят, че средствата са недостатъчни за нормалната дейност на общините в България и държавният бюджет разполага с по-големи възможности от преценените от Народното събрание, трябва да посочат и представят доказателства за това. Министерският съвет не би могъл да коментира целесъобразността на конкретните размери на предвидените средства в държавния бюджет за 2001 г. за общините, а струва ни се, че това се отнася и за Конституционния съд, при положение че съгласно Конституцията този въпрос е от изключителната компетентност на Народното събрание и няма императивна конституционна норма.

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

Надяваме се, че по изложените съображения искането за обявяване противоконституционността на посочените законови разпоредби и на несъответствието на част от тях с Европейската харта за местното самоуправление ще бъде отхвърлено като необосновано и неоснователно.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

