

<b>ВЪРХОВЕН КАСАЦИОНЕН СЪД</b>	
Изх. №	h-490
Дата на регистриране	11.05.22



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ВЪРХОВЕН  
КАСАЦИОНЕН  
СЪД

На Ваш № 117-КД/14.04.2022 г.

**ДО  
Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**Относно: Становище на Върховния касационен съд на Република България по конституционно дело № 5/2022г. на Конституционния съд на Република България**

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,**

Приложено, изпращам Ви становище на Върховния касационен съд на Република България по конституционно дело № 5/2022 г. на Конституционния съд на Република България, по което ВКС е конституиран като заинтересована институция.

**ПРИЛОЖЕНИЕ:** съгласно текста.

С уважение,



**ЗА ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД:**

**ЕВГЕНИЙ СТАЙКОВ**

(съгл. Заповед № 828/08.04.2022 г. на председателя Галина Захарова)

## СТАНОВИЩЕ

на Върховния касационен съд на Република България

по конституционно дело № 5/2022 г. на Конституционния съд на

Република България

С определение от 14 април 2022 г., постановено по конституционно дело № 5/2022 г., Конституционният съд на Република България е допуснал за разглеждане по същество искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл.2, ал.2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. (ЗДБ на РБ за 2022 г.), обнародван в ДВ, бр.18 от 04.03.2022 г., в сила от 01.01.2022 г.

В искането се твърди, че оспорената норма от ЗДБ за 2022 г. (чл.2, ал.2, ред 4) противоречи на основополагащи норми от Конституцията на Република България, установяващи принципа на правовата държава (чл.4, ал.1), принципа на разделение на властите (чл.8), както и на прогласената в чл.117, ал.2 и 3 независимост на съдебната власт и нейната бюджетна самостоятелност.

Законопроектът за държавния бюджет на Република България за 2022 г. е внесен в Народното събрание на Република България от Министерския съвет на 01.02.2022 г. (вх.№ 47-202-01-7), като част от него е приложеният проект на Висшия съдебен съвет за бюджета на съдебната власт, предвиждащ бюджетни разходи за Прокуратурата на Република България в размер на 354 617,5 хил.лв. В хода на законодателната процедура била приета корекция в чл.2, ал.2, ред 4 от ЗДБ на РБ, като тези разходи за ПРБ са намалени с 20 000 хил.лв. Основания за извода за противоконституционност на приетата редакция на чл.2, ал.2, ред 4 от ЗДБ на РБ за 2022 г., с която се намаляват бюджетните разходи на органите на съдебната власт и в частност на Прокуратурата на Република България, вносителят на искането съзира в установената трайна практика на

Конституционния съд на РБ за смисъла на конституционното разбиране за самостоятелност на бюджета на съдебната власт. Цитирани са решения на Конституционния съд<sup>1</sup>, очертаващи необходимостта държавният бюджет да осигурява средства за функционирането на установените с Конституцията държавни институции, като се акцентира върху това, че „...конституционната 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...“. Именно като такава главният прокурор определя „настоящата ситуация“, при която прокуратурата като орган на съдебната власт е лишена от 20 000 хил.лв., залегнали в проекта за бюджет на съдебната власт, предложен от ВСС. Намаляването на бюджетните разходи на ПРБ с посочената сума, която вносителят намира за значителна, според него ще затрудни сериозно дейността ѝ, „...а някои от конституционно възложените ѝ правомощия няма да се изпълнят в пълен обем поради липса на достатъчно финансиране“. Твърди се още, че нарушаването на самостоятелността на бюджета на съдебната власт е допуснато още от Министерски съвет, който с внасяне на проекта за ЗДБ на РБ за 2022 г. е препоръчал намаляване на предложената от ВСС разходна част от бюджета на ПРБ (с 1 823,5 хил.лв.), въпреки задължението си да внесе в Народното събрание проекта на ВСС в непроменен вид<sup>2</sup>. Без да оспорва суверенното право на Народното събрание по чл.84, т.2 от Конституцията на РБ, при приемане на държавния бюджет да определя размера и условията за получаване на субсидията от бюджета на всички държавни органи, в това число и тези на съдебната власт, главният прокурор намира, че „това правомощие 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“. Наред с това акцентира върху отражението, което намаляването на бюджетните разходи на ПРБ ще има върху бюджетната

<sup>1</sup> Решение № 4 от 15.04.2003 г. по к.д. № 2/2003 г.; Решение № 4 от 14.07.2015 г. по к.д. № 3/2015 г.

<sup>2</sup> Решение № 18 от 16.12.1993 г. по к.д. № 19/1993 г.

обезпеченост на съдебната власт като цяло, позовавайки се отново на практиката на КС на РБ, според която: „ 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. <sup>3</sup>“ . В тази връзка в искането се подчертава, че „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 заключение вносителят прави извод за това, че намаленият размер на бюджетните субсидии създава опасност от блокиране на дейността на органи на съдебната власт, което представлява нарушение на чл.4, ал.1 от Конституцията, води до състояние на неравнопоставеност на разделените власти и така до противоречие с установения в чл.8 от Конституцията принцип, както и с прогласената от Основния закон независимост на съдебната власт, гарантирана чрез бюджетната ѝ самостоятелност – чл.117, ал.2 и 3 от Конституцията на Република България.

Върховният касационен съд е конституиран като заинтересована институция по конституционното дело и в това си качество дава настоящото становище. То се основава на принципните постановки, залегнали в решения на Конституционния съд при разгледани близки по своя характер искания за обявяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за държавния бюджет на Република България в предходни години.

В чл.117, ал.3 от Конституцията на Република България е постановено, че съдебната власт има самостоятелен бюджет. Чрез самостоятелния бюджет на органите на съдебната власт се осигурява спазването на прокламирания в чл.117, ал.2 принцип на независимост на съдебната власт, както и осъществяването на конституционните функции на нейните органи по чл.117, ал.1 за защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.

---

<sup>3</sup> Решение № 17 от 03.10.1996 г. по к.д. № 18/1996 г.

Самостоятелният бюджет е проявление и на конституционния принцип за разделение на властите на законодателна, изпълнителна и съдебна, както е прогласено в чл.8 от Основния закон на страната.

За да могат органите на съдебната власт да осъществяват нормално своите конституционно регламентирани функции е необходимо нейният бюджет 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.

Народното събрание е приело бюджета на съдебната власт за 2022 г. със Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г., като в чл.2, ал.2 от същия е определило бюджетните разходи на всеки от органите на съдебната власт, които са в размер на 938 729,0 хил.лв. общо. Видно от ред 4 на чл.2, ал.2 от ЗДБ на РБ за 2022 г., бюджетните разходи за Прокуратурата на Република България са определени на 332 794,0 хил.лв. До тази сума се е стигнало след редуциране на залегналата в проекта на ВСС за бюджет на съдебната власт, изготвен съобразно правомощието му по чл.130а, ал.2, т.1 от Конституцията на РБ стойност, която е възлизала на 354 617,5 хил.лв. Предложението от ВСС проект за бюджет на съдебната власт е внесен в Народното събрание от Министерски съвет на 01.02.2022 г. ведно с проекта за ЗДБ на РБ за 2022 г. (вх.№ 47-202-01-7), със становище на МС за намаляване бюджетните разходи на ПРБ с 1 823,5 хил.лв.

В хода на законодателната процедура по приемане на законопроекта, между двете гласувания е внесено предложение от група народни представители за корекции, включително на бюджетните разходи на органите на съдебната власт. Конкретното предложение се отнасяло до Прокуратурата на РБ и е предвиждало нейните бюджетни разходи да бъдат намалени с 20 000 хил.лв. – т.е. „...числото 352 794,0<sup>4</sup> се заменя с 332 794,0“. Мотивите на народните представители не са свързани с липсата на възможности държавният бюджет да покрие тези нужди на конкретния орган на съдебната власт. Те са насочени към

---

<sup>4</sup> Сумата е получена след намаляване на предложението от ВСС бюджет на ПРБ с 1 823,5 хил.лв. по предложението на Министерски съвет.

постигане на друга цел – „...отчитането на необходимостта от специално реформиране и реструктуриране на Прокуратурата, с оглед постигане на по-висока ефективност...“. Но как точно такъв резултат би могъл да бъде постигнат именно чрез намаляване бюджетните разходи на този орган на съдебната власт, не е посочено – дали чрез съкращаване на щата, дали чрез закриване на структури или отпадане на конституционни функции на ПРБ. Това предложение е прието, в резултат на което на ПРБ са отредени 332 794,0 хил.лв., а общите бюджетни разходи на съдебната власт, включваща Висш съдебен съвет, Върховен касационен съд, Върховен административен съд, Прокуратура, Съдилища, Национален институт на правосъдието, Инспекторат към ВСС, по силата на чл.2, ал.2 от ЗДБ на РБ за 2022 г. са определени на 938 729,0 хил.лв. вместо предложените от ВСС 958 729,0 хил.лв. – т.е. целият бюджет на съдебната власт е намален с 20 000 хил.лв.

Анализът на така развитата се законодателна процедура по приемане на ЗДБ на РБ за 2022 г. и по-конкретно в частта, отнасяща се до бюджета на съдебната власт дава основание за два съществени извода:

1. Намалявайки бюджетните разходи на ПРБ с 20 000 хил.лв., Народното събрание е намалило общия размер на заложените от ВСС в неговия проект бюджетни разходи на съдебната система. Това е така, защото независимо от фиксирането на разходите за всеки от отделните органи на съдебната власт, нейният бюджет е единен. Тя следва да разполага със средства, необходими за нормалното ѝ функциониране, а основната гаранция за нейната независимост е осигуряването на достатъчно средства, обезпечени от държавата в рамките на цялата бюджетна година. Намаляването на бюджетните разходи за държавното обвинение рефлектира върху съдебната власт като цяло, която по този начин е поставена в условията на бюджетен недостиг.

2. Действително по силата на чл.84, т.2 от Конституцията Народното събрание има суверенно право при приемане на държавния бюджет да определя размера и условията за получаване на субсидията от бюджета на всички държавни органи, включително и тези на съдебната власт<sup>5</sup>. Независимо от това

<sup>5</sup> Решение № 16 от 12.06.2001 г. по к.д. № 6/2001 г.

обаче, всяка корекция следва да бъде достатъчно мотивирана по начин, че да изключва постигане от страна на законодателната власт на цели, различни от конституционно установените. В конкретния случай, упражняването на това правомощие от Народното събрание с неясни мотиви за „...спешно реформиране и реструктуриране...“ на конституционно установен орган на съдебната власт, създава предпоставки за сериозно затрудняване или практически блокиране неговата работа поради недостатъчно финансиране и има за последица накърняване независимостта на съдебната власт като цяло. С приемането на атакуваната разпоредба на чл.2, ал.2 от ЗДБ на РБ за 2022 г. народните представители са нарушили конституционния принцип по чл.8 от Основния закон на страната за разделение на властите, който извод следва и от редица решения на Конституционния съд на Република България. Обвързаността на независимостта на съдебната власт с гарантиране на самостоятелния ѝ бюджет е ясно подчертана в Решение № 8 от 12.07.2007 г. по к.д. № 5/2007 г., според което: *„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“*. Тъкмо обратния ефект е постигнат с приемането на оспорената норма на чл.2, ал.2 от ЗДБ на РБ за 2022 г., доколкото недофинансирането на бюджетните разходи на орган на съдебната власт създава предпоставки за непълноценното му функциониране през част от бюджетната година. В свое Решение № 4 от 14.07.2015 г. по к.д. № 3/2015 г., Конституционният съд е постановил, че: *„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 поради недостатъчност на предвидените средства тези органи може и да не функционират пълноценно през част от бюджетната година“*. Нещо повече, 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 през 1985 г., според които *„задължение е на всяка страна-членка да осигури адекватно финансиране, за да може съдебната власт да осъществява своите функции“*.

По изложените до тук, макар и не изчерпателни съображения, както и с оглед практиката на Конституционния съд на Република България, според която: *„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“*<sup>6</sup>, Върховният касационен съд намира искането на главния прокурор от 15.03.2022 г. за основателно и предлага разпоредбата 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., да бъде обявена за противоконституционна поради противоречие с чл.4, ал.1, чл.8 и чл.117, ал.2 и 3 от Конституцията на Република България.

Становището е прието на заседание на пленума на ВКС, проведено на 28.04.2022 г.

---

<sup>6</sup> Решение № 17 от 03.10.1995 г. по к.д. № 13/1995 г.