

РЕШЕНИЕ № 4

София, 14 юли 2015 г.

Обн., ДВ, бр. 55 от 21 юли 2015 г.

Конституционният съд в състав: Димитър Токушев - председател, членове: Благовест Пунев, Пламен Киров, Красен Стойчев, Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Борис Велчев, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 14 юли 2015 г. конституционно дело № 3 от 2015 г., докладвано от съдията Пламен Киров.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Делото е образувано на 16 април 2015 г. по искане на главния прокурор на Република България за установяване противоконституционността на разпоредбата на чл. 2, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. (обн., ДВ, бр. 107 от 24 декември 2014 г., в сила от 1 януари 2015 г.; изм., бр. 12 от 13 февруари 2015 г. и бр. 17 от 6 март 2015 г.).

В искането се твърди, че разпоредбата на чл. 2, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. противоречи на основополагащи норми от глава първа (Основни начала) на Конституцията на Република България, установяващи принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1), принципа за върховенство на Конституцията (чл. 5, ал. 1) и принципа за разделение на властите (чл. 8). Претендира се противоречие на посочения текст и с чл. 117, ал. 2 и 3 от Основния закон, прогласяващ независимостта на съдебната власт и нейната бюджетна самостоятелност.

Главният прокурор на Република България приема, че бюджетът на държавата 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 техните правомощия. Вносителят на искането намира, че всеки Закон за държавния бюджет, който не гарантира средства за конституционно установените институции, може да бъде обявен за противоконституционен на основание на това, че по същество препятства дейността на тези институции. В тази връзка и като се черпят аргументи от Решение № 17 от 1 октомври 1995 г. на Конституционния съд по к.д. № 13 от 1995 г., се прави изводът, че Народното събрание е длъжно да осигури фактически изпълнението на гласувания бюджет на съдебната власт, включително и чрез компенсиране на неизпълнението на собствените приходи със съответна субсидия от централния бюджет.

Вносителят на искането приема, че конституционната повеля за осигуряване на средства, осигуряващи функционирането на конституционно установените държавни институции, не би била изпълнена не само когато изобщо не са предвидени средства за някои от тях в държавния бюджет, но и когато поради недостатъчност на средствата тези органи няма да могат да функционират нормално и пълноценно през цялата бюджетна година. Въз основа на това се прави извод за противоконституционността на чл. 2, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г.

С определение от 2 юни 2015 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането на главния прокурор за установяване на противоконституционността на посочената разпоредба от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. Като заинтересовани страни по делото с оглед на неговия предмет са конституирани Народното събрание, Министерският съвет, министърът на правосъдието, министърът на финансите, Висшият съдебен съвет, Върховният касационен съд, Върховният административен съд.

Становища са представени от Министерския съвет на Република България, Върховния касационен съд, Висшия съдебен съвет и министъра на финансите. В становищата на Министерския съвет и министъра на финансите се поддържа мнение за неоснователност на искането за обявяване на противоконституционността на атакувания текст от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. Върховният касационен съд и Висшият съдебен съвет подкрепят искането на главния прокурор.

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, изложени в искането и в становищата на заинтересованите страни, за да се произнесе, взе предвид следното:

Член 117, ал. 3 от Конституцията предвижда изрично обособяването на самостоятелен бюджет на съдебната власт като условие за нейната независимост и нормално функциониране. С оглед изпълнение на конституционно закрепените функции и гарантиране независимостта на органите на съдебната власт при осъществяване на защитата на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата самостоятелният бюджет на съдебната власт по необходимост следва да е съобразен с потребностите на нейните органи. 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 поради недостатъчност на предвидените средства тези органи може и да не функционират пълноценно през част от бюджетната година. За тази част от годината могат да липсват необходимите средства, а това води до невъзможност за осъществяване на дейността им. Конституционно недопустимо е

установените от Основния закон държавни органи да функционират само дотолкова, доколкото са осигурени средства чрез Закона за държавния бюджет. В този смисъл Конституционният съд се е произнесъл с Решение № 4 от 15 април 2003 г. по к.д. № 2 от 2003 г. Дейността на държавните органи, свързана с осъществяване на възложените им с Конституцията функции, следва да се осъществява постоянно и в пълен обем през цялата година. Това е конституционно изискване и неизпълнението му поради недостатъчност на финансови средства е нарушение на Основния закон.

Като се е съобразявало с изложеното по-горе разбиране, Народното събрание поначало предвижда възможността по законодателен път в годишните държавни бюджети (с изключение на бюджетната 2014 г.) при недостиг на средства от наличности по сметки от предходни години неизпълнението на приходите от дейността на органите на съдебната власт да се компенсира с допълнителна субсидия от централния бюджет. Изпълнявайки бюджетната си прерогатива, Народното събрание е възприемало въвеждането на допълнителни гаранции за изпълнение на приетия бюджет на съдебната власт като елемент от конституционното си задължение да осигури нейната независимост и бюджетна самостоятелност в изпълнение на изискванията на чл. 117, ал. 2 и 3 от Основния закон. Този законодателен подход е в съзвучие с принципите на правовата държава, разделението на властите и върховенството на Конституцията и отклонението от него посредством гласуваната норма на чл. 2, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. я прави противоконституционна. Това е така, защото разпоредбата на чл. 2, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. въвежда изрична забрана да се компенсира неизпълнението на приходите на съдебната власт за 2015 г. за сметка на държавния бюджет, като тази мярка е наложена само по отношение на съдебната власт.

Атакуваната норма на чл. 2, ал. 6 на Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. поставя съдебната власт в положение на неравнопоставеност спрямо законодателната и изпълнителната, доколкото обвързва нормалното ѝ функциониране в зависимост от изпълнението на собствените приходи. Добре известно е, че органите на съдебната власт не осигуряват своята дейност като се самоиздържат, а това става чрез заделяне на определен обществен финансов ресурс. Нещо повече, съдебната власт не определя едностранно и в зависимост от своите потребности държавните такси, които се въвеждат със закон от Народното събрание. В същото време размерът на тези такси се определя от изпълнителната власт в лицето на Министерския съвет. Съдебната власт поначало не е и пряко ангажирана със събирането на голяма част от собствените си приходи, което попада в компетентността на Националната агенция по приходите. Поставянето на изпълнението на гласувания от Народното събрание бюджет на съдебната власт в зависимост от събираемостта на приходите от дейността на нейните органи противоречи на редица решения на Конституционния съд, които се основават на разбирането, че държавният бюджет трябва да осигурява средствата за

функционирането на установените в Конституцията държавни институции (Решение № 17 от 1995 г. по к.д. № 13 от 1995 г., Решение № 16 от 2001 г. по к.д. № 6 от 2001 г., Решение № 4 от 2003 г. по к.д. № 2 от 2003 г.). Нещо повече, Конституционният съд, тълкувайки чл. 117, ал. 2 и 3 от Конституцията във връзка с изясняване бюджетната независимост на Висшия съдебен съвет, изрично постановява, 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 (Решение № 17 от 1995 г. по к.д. № 13 от 1995 г.). С Решение № 4 на Конституционния съд от 2003 г. по к.д. № 2 от 2003 г. се приема разбирането, че самостоятелността на бюджета на съдебната власт се гарантира практически чрез осигуряване на достатъчно средства за нормалното функциониране на всеки съдебен орган. С разпоредбата на чл. 2, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г., допускаща финансово необезпечен бюджет, се създава опасност за блокиране на дейността на съдебната власт. Това практически води до състояние на неравнопоставеност на разделените власти и влиза в противоречие с установения в чл. 8 от Основния закон принцип.

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 отчита принципът на разделение на властите и техните конституционни правомощия. Съдебната власт е на бюджетна издръжка и източниците на средства, които са необходими за балансиране на гласуваните от Народното събрание годишни разходи, се набират чрез приходната част на републиканския бюджет. Ето защо, когато поради неизпълнението на приходите от дейността на органите на съдебната власт не може да бъде постигнат бюджетен баланс, законодателната власт в лицето на Народното събрание е длъжна да осигури възможност за компенсиране на появилия се недостиг от наличностите по сметки от предходни години или с пряка допълнителна субсидия от държавния бюджет.

Народното събрание при наличието на средства е длъжно да създаде предпоставките за изпълнението на гласувания бюджет на съдебната власт, включително и чрез компенсиране на неизпълнението на собствените приходи със субсидия от централния бюджет. С Решение № 15 от 1997 г. по к.д. № 9 от 1997 г. Конституционният съд е заключил, че наличието на подобни разпоредби осигурява реалното финансиране на съдебната власт в случаите, когато действително събраните приходи от нейната дейност не покриват заложените в закона бюджетни размери. Тогава попълването на недостига следва да дойде от републиканския бюджет и всяко законово разрешение в този смисъл е конституционносъобразно. В действителност законите за държавните бюджети през последните години са съдържали норми в този смисъл. С тях е било възприето правилото, че неизпълнението на приходите от дейността на органите на съдебната власт е за сметка на наличностите по сметки от предходни години. Изрично е било предвидено също, че при недостиг на средствата

от наличности по сметки от предходни години неизпълнението на приходите на съдебната власт се компенсира с допълнителна субсидия от централния бюджет. Този законодателен подход е в съзвучие с принципите на правовата държава, разделението на властите и независимостта на съдебната власт. В този смисъл е и Решение № 16 на Конституционния съд от 2001 г. по к.д. № 6 от 2001 г., с което е потвърден като конституционносъобразен законодателният подход за компенсиране както на излишъка, така и на недостига при изпълнението на приходите на съдебната власт за сметка на държавния бюджет.

Конституционният съд създава трайна и непротиворечива практика при решаването на редица аналогични спорове в предходни години. Налице е категоричност във връзка с тълкуването и прилагането на конституционните принципи на правовата държава, разделението на властите и независимостта на съдебната власт. Поради това Конституционният съд приема, че разпоредбата на чл. 2, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 и 3 от Конституцията на Република България.

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

РЕШИ:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 2, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. (обн., ДВ, бр. 107 от 24 декември 2014 г., в сила от 1 януари 2015 г.; изм., бр. 12 от 13 февруари 2015 г. и бр. 17 от 6 март 2015 г.).