

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

ИЗВЛЕЧЕНИЕ
от ПРОТОКОЛ № 10

от заседанието на Комисията по правни въпроси към
Пленума на Висшия съдебен съвет,
проведено на 9 май 2022 г.

2. ОТНОСНО: Проекти на становища по конституционно дело № 5/2022 г.

МОТИВИ: С Определение от 14 април 2022 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 5/2022 г. е допуснато за разглеждане по същество искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата чл.2, ал.2 от Закона за държавния бюджет за 2022 г. (обн. ДВ, бр.18 от 04.03.2022 г., в сила от 01.01.2022 г.).

С посоченото Определение Висшият съдебен съвет е конституиран като заинтересована институция, като му е предоставен 30-дневен срок за предоставяне на становище по предмета на делото.

Във връзка с горното са изготвени два варианта за становище, аргументиращи тезата за *противоконституционност* и *непротивоконституционност* на оспорваната разпоредба от Закона за държавния бюджет (ЗДБ) за 2022 г.

ВАРИАНТ 1:

Разпоредбата на чл.2, ал.2 от Закона за държавния бюджет за 2022г. (обн. ДВ, бр.18 от 04.03.2022 г., в сила от 01.01.2022 г.) *противоречи* на чл.4, ал.1, чл.8 и чл.117, ал.2 и ал.3 от Конституцията на Република България.

Държавната власт има три основни сфери на проявление, възложени на три основни системи от органи, които са относително независими една от друга, но и които функционират в определена взаимна връзка. Това положение е конституционно закрепено в чл.8 от Конституцията на Република България (КРБ). В практиката си Конституционният съд многократно е обсъждал, че трите власти – изпълнителната, законодателната и съдебната, са равностойни, независими и функционират в определена взаимовръзка. В термина „разделение на властите“ има известна условност, но той се употребява и днес по традиция, създадена под въздействието на определени исторически и политически фактори. Става дума за трите основни функции на държавната власт, за разграничаване компетентността между трите групи органи, а не за някакво тривластие, изключено от

управлението на съвременната държава (Решение № 9 от 14.10.2011 г. на Конституционния съд по к.д. № 7/2011 г.). В този смисъл разделението на властите е метод за оптимално функциониране на върховната държавна власт и средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на другите държавни органи (Решение № 6 от 22.04.1993 г. на Конституционния съд по к.д. № 4/1993 г.).

Независимостта на съдебната власт, като една от трите държавни власти е прокламирана в чл.117, ал.2 от Конституцията на Република България. Нормата на чл.117, ал.3 КРБ предвижда обособяването и на самостоятелен бюджет за съдебната власт. Конституционният законодател особено държи на тази автономност, отделяйки я в самостоятелна норма, тъй като същата е условие за независимостта и нормалното функциониране на съдебната власт. В мотивите от Решение № 8/2007 г. по конституционно дело № 5/2007 г. Конституционният съд приема, че „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“.

Във връзка с оспорваната разпоредба на чл.2, ал.2 ЗДБ за 2022 г. следва да се има предвид, че Конституционният съд е създал трайна и непротиворечива практика при решаването на редица подобни проблеми в предходни години, като е постановил, че всеки закон за годишен държавен бюджет, допускащ финансово необезпечен бюджет за съдебната власт, създава опасност от блокиране на дейността ѝ, водещо до неравнопоставеност на разделените власти и влизащо в противоречие с конституционно установения принцип в чл.8 от Основния закон.

Конституционният съд, тълкувайки чл.117, ал.2 и ал.3 КРБ, във връзка с изясняване на бюджетната независимост на съдебната власт, в свои Решения № 17/1995 г. по к.д. № 13/1995 г., № 16/2001 г. по к.д. № 6/2001 г., № 4/2003 г. по к.д. № 2/2003 г. и № 4/2015 г. по к.д. № 3/2015 г. е категоричен, че 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 и всяко отклонение от това задължение е условие за противоконституционност. Изтъква се, че конституционната повеля за самостоятелност на бюджета на съдебната власт няма да бъде изпълнена, както в случаите, когато не са осигурени никакви средства за функционирането ѝ, така и когато поради недостатъчност на предвидените средства органите може и да не функционират пълноценно през част от бюджетната година, тъй като дейността им следва да осъществява постоянно и в пълен обем през цялата година.

С редуцирането на бюджета на съдебната власт с 20 000 000 лв. и приемането на чл.2, ал.2 ЗДБ за 2022 г. прокуратурата на Република България

е изправена именно пред горната хипотеза, при която ще бъде на лице невъзможност за пълноценно упражняване на правомощията ѝ.

Обръщаме внимание, че Висшият съдебен съвет е първостепенен разпоредител с бюджетни средства, поради което всяко намаляване на бюджета на съдебната власт ще доведе до недостиг и съответно преразпределение на средства към второстепенните разпоредители. Тоест приетата разпоредба на чл.2, ал.2 от Закона за държавния бюджет за 2022 г., макар и обвързана с намаление на предвидените текущи разходи по бюджета на съдебната власт в частта на прокуратурата на Република България, ще има за резултат невъзможност за осъществяване в пълен обем на дейността на всички звена от съдебната система. Бюджет, който не осигурява нужните средства за функциониране на съдебната власт, нарушава принципа за разделение на властите, защото една власт ограничава дейността на друга, като не осигурява в достатъчен размер нужните средства за нормално осъществяване на конституционните ѝ правомощия. В този смисъл са и мотивите към Решение на Конституционния съд № 17/1996 г. по к.д. № 18/1996 г., според които: „При небалансиран бюджет очевидна е опасността съдебната власт в определен момент да остане без финансово осигуряване и да преустанови упражняването на своите конституционни функции“.

При приемането на държавния бюджет Народното събрание трябва да държи сметка за конституционно установените правомощия и гарантиране на независимостта на органите на съдебната власт при защита правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата, както и значимостта и важността на дейността им. С оглед на това намираме, че мотивите за редуциране на бюджета на съдебната власт, а именно „отчитането необходимостта от спешно реформиране и реструктуриране на Прокуратурата, с оглед постигане на по-висока ефективност“ са неаргументирани и накърняващи недопустимо престижа на съдебната власт. Противоконституционност на оспорваната разпоредба следва да се обяви и във връзка с грубо нарушение на процедурата при приема на Закона за държавния бюджет за 2022 г. Считаме, че приемането на държавния бюджет на основата на предложението, внесено на второ четене в Народното събрание от група народни представители, без аргументирано становище и разчети, обосноваващи предложението, е недопустимо.

В подкрепа на изложеното становище за недостиг на предвидения от Народното събрание бюджет на съдебната власт, водещ до противоконституционност на разпоредбата на чл.2, ал.2 от ЗДБ за 2022 г. е и предвиденото в чл.361, ал.4 от Закона за съдебната власт, според която неизпълнението на приходите по бюджета на съдебната власт за съответната година е за сметка на допълнителна субсидия от централния бюджет. В закона за държавния бюджет за 2022 г. такава не е предвидена. На ред 8 от

ал.2 на чл.2 от закона е предвиден резерв в размер на 900 000 лв. за непредвидени и/или неотложни разходи, които обаче не могат да компенсират редуцирането на бюджета на съдебната власт с 20 000 000 лв.

В обобщение, приетата норма на чл.2, ал.2 ЗДБ за 2022 г., чието установяване на противоконституционност се иска, ще има за краен резултат непълноценното функциониране през част от бюджетната година на конституционно установени органи – прокуратурата на Република България в частност и органите на съдебната власт в цялост. Поради което в заключение се формира извод, според който приемането на разпоредбата чл.2, ал.2 от Закона за държавния бюджет за 2022 г. представлява нарушение на разпоредбата на чл.4, ал.1 от Конституцията, противоречи на чл.8 КРБ и не спазва прогласената в чл.117 от Основния закон независимост на съдебната власт. С оглед на това намираме нормата, предмет на искането за противоконституционна.

ВАРИАНТ 2:

Разпоредбата на чл.2, ал.2 от Закона за държавния бюджет за 2022г. (обн. ДВ, бр.18 от 04.03.2022 г., в сила от 01.01.2022 г.) не противоречи на чл.4, ал.1, чл.8 и чл.117, ал.2 и ал.3 от Конституцията на Република България.

Държавната власт има три основни сфери на проявление, възложени на три основни системи от органи, които са относително независими една от друга, но и които функционират в определена взаимна връзка. Това положение е конституционно закрепено в чл.8 от Конституцията на Република България (КРБ). В практиката си Конституционният съд многократно е обсъждал, че трите власти – изпълнителната, законодателната и съдебната, са равностойни, независими и функционират в определена взаимовръзка. В термина „разделение на властите“ има известна условност, но той се употребява и днес по традиция, създадена под въздействието на определени исторически и политически фактори. Става дума за трите основни функции на държавната власт, за разграничаване компетентността между трите групи органи, а не за някакво тривластие, изключено от управлението на съвременната държава (Решение № 9 от 14.10.2011 г. на Конституционния съд по к.д. № 7/2011 г.). В този смисъл разделението на властите е метод за оптимално функциониране на върховната държавна власт и средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на другите държавни органи (Решение № 6 от 22.04.1993 г. на Конституционния съд по к.д. № 4/1993 г.).

Няма работеща конституционна система, която да предвижда и осигурява абсолютна независимост на която и да е от трите власти, защото необходимото равновесие се постига чрез взаимно възпиране. Балансът

предполага всяка една от тях да притежава възможност за контрол върху другите.

В съответствие с принципа за разделение на властите, прогласен в чл.8 от КРБ, Народното събрание осъществява законодателната власт, и упражнява парламентарен контрол (чл.62 КРБ). Правомощията на законодателния орган са изброени основно в чл.84, чл.85 и чл.86 КРБ. В изпълнение на тези си правомощия Народното събрание приема закони, решения, декларации и обръщения, като задължителни за всички държавни органи, организациите и гражданите са законите и решенията (чл.86 КРБ). Съгласно чл.84, т.2 от Основния закон Народното събрание приема държавния бюджет и отчета за изпълнението му.

Именно при упражняването на конституционно възложените му правомощия Народното събрание приема оспорваната разпоредба чл.2, ал.2 от Закона за държавния бюджет за 2022 г.

Твърдението на вносителят на искането за нарушаване на независимостта на съдебната власт чрез приемането на оспорваната разпоредба не се подкрепя от фактологията. В мотивите на Решение № 18/1993 г. по к.д. № 19/1993 г. Конституционният съд изяснява, че нормата на чл.117, ал.3 от Конституцията „има за принципно предназначение да отдели бюджета на съдебната власт от бюджетните компетентности на Министерския съвет по чл.106, за да осигури нейната независимост. Бюджетът на съдебната власт е самостоятелен, гласи Конституцията, и следователно както съставянето, така и изпълнението му са извън сферата на изпълнителната власт. 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 (чл.84, т.2 на Конституцията), а съставна част на държавния бюджет е самостоятелният бюджет на съдебната власт“.

Горното тълкуване на Конституционния съд е доказателство за суверенното право на Народното събрание да определи размерът, до който държавните органи извършват необходимите им разходи, като в тази си дейност то не е обвързано както с предложенията, така и от своите собствени предходни решения. Конкретният размер на предвидените бюджетни средства е въпрос на законодателна целесъобразност от гледна точка на възможностите на държавния бюджет и баланса между властите. Конституцията на Република България предпоставя взаимодействие и баланс между властите, а не противоречие, и Народното събрание е органът, на който тя е предоставила с чл.84, т.2 постигането на този баланс в държавния бюджет.

Бюджетът на съдебната власт е съставна част от държавния бюджет и целта му е да се контролира размерът на дефицита по държавния бюджет, а не да се ограничава независимостта на съдебната власт и финансовата ѝ

самостоятелност, още повече с оглед измеренията редуцирани в бюджета на съдебната власт. Бюджетната самостоятелност на съдебната власт безспорно е нужна за осигуряване на нейната независимост, но не ѝ дава компетентности при определяне на параметрите на държавния бюджет и не може да обоснове евентуално водещо положение на нейния проектобюджет по отношение на проекта на републиканския бюджет.

Предвид изложените по-горе съображения считаме, че не е налице нарушение на принципа на правовата държава, принципа на разделение на властите, нито принципа за независимостта и самостоятелността на бюджета на съдебната власт, поради което намираме искането за обявяване за противоконституционен чл.2, ал.2 от Закона за държавния бюджет за 2022 г. за неоснователно.

Въз основа на горното,

**КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ КЪМ ПЛЕНУМА НА
ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ
РЕШИ:**

2.1. ПРЕДЛАГА на пленума на Висшия съдебен съвет да вземе следното решение:

ВАРИАНТ 1:

1. Разпоредбата на чл.2, ал.2 от Закона за държавния бюджет за 2022 г. (обн. ДВ, бр.18 от 04.03.2022 г., в сила от 01.01.2022 г.) *противоречи* на чл.4, ал.1, чл.8 и чл.117, ал.2 и ал.3 от Конституцията на Република България.

2. Становището да се изпрати на Конституционния съд на Република България.

ВАРИАНТ 2:

1. Разпоредбата на чл.2, ал.2 от Закона за държавния бюджет за 2022 г. (обн. ДВ, бр.18 от 04.03.2022 г., в сила от 01.01.2022 г.) *не противоречи* на чл.4, ал.1, чл.8 и чл.117, ал.2 и ал.3 от Конституцията на Република България.

2. Становището да се изпрати на Конституционния съд на Република България.

2.2. ВНАСЯ като точка в дневния ред за обсъждане на заседание на пленума на Висшия съдебен съвет на **12.05.2022 г.**

*Вярно с оригинала,
технически сътрудник
Ст. Барова(n).....*

*ПРЕДСЕДАТЕЛ (n)
НА КОМИСИЯТА:*

Цв. Пашкунова