

## Допустим ли е искът за незаконно обогатяване срещу държавата?

(Членове 37 и 39 от Закона за бюджета, отчетността и предприятията и тълкуването, което им дава Върховният касационен съд)\*

**проф. Петко Венедиков\*\***

**Анотация:** Статията съдържа научна критика на практиката на Върховния касационен съд на Царство България по въпроса за действителността на задълженията, поети от името на държавата, извън отпуснатите бюджетни кредити и без предварителното одобрение (виза) на бюджетно-контролното отделение при Сметната палата. Обсъжда се същността на бюджета като административен акт, приет от Народното събрание, с който се предвижда какви платежи трябва да извърши хазната за да се осъществят правилно през предстоящата година обществените служби, и какви приходи се очаква да постъпят, за да се покрият разходите. Приема се, че волеизявленията и действията на министрите и на държавните служители във връзка с бюджетни кредити могат да породят действителни задължения за държавата, съчетани с гражданска отговорност на допуснатите извънбюджетни разходи, ако те не са одобрени впоследствие от Народното събрание и не са били необходими. Обосновава се, че Народното събрание няма правото да откаже включването на разходната част на бюджета на задължение към държавата, потвърдено с влязло в сила съдебно решение. Обосновава се, че ако разходът е направен в рамките на разрешен бюджет, неспазването на изискването за предварителна виза от Сметката палата не влече недействителност на задължението. Прави се сравнителноправен паралел с френското законодателство и парламентарна практика.

**Ключови думи:** Върховен касационен съд, съдебна практика, Народно събрание, бюджет, бюджетни кредити, Сметка палата, неоснователно обогатяване, държава, Държавно съкровище, Франция, бюджетен контрол

В редица решения Върховният касационен съд приема, че за да може да възникне задължение в тежест на Държавното съкровище, не е достатъчно да са налице общите изисквания, установени от гражданското право за източниците на задълженията. Според тези решения необходими са още и два особени елемента: разрешен кредит за изплащане на задължението и предварително съгласие на съответното бюджетно-контролно отделение да се поеме задължението. Това, ако е правилно схващането на Върховния касационен съд, се налага от постановленията на чл. 37 и чл. 39 на Закона за бюджета, отчетността и предприятията (ЗБОП). От последния член, според съда, следва, че длъжностните лица с действията си, при липса на кредит или на виза на бюджетно-

---

\* Публикувано за първи път в сп. „Юридически архив“, г. IV (1932-1933), № 1, с. 17-34. Публикуваме отново с любезното разрешение на г-жа Теодора Венедикова, дъщеря на проф. Венедиков.

\*\* Библиография на трудовете на проф. Венедиков в Съдийски вестник, 2013, № 3, с. 97-104.

контролно отделение, задължават себе си лично<sup>1</sup>. Доколко, според нашето скромно мнение, това схващане на Върховния касационен съд се съгласува с нашето законодателство, ще се помъчим да изтъкнем в тази статия.

Обсегът на възприетите от Върховния касационен съд възгледи е много ясен, доколкото се отнася до задължения, произтичащи от договори. Но установеният от съда принцип не изчерпва кръга на приложението си само със сключените от името на държавата договори. И наистина, веднъж този принцип възвестен в общата форма, в която го и изложихме по-горе, явно е, че ако Върховният касационен съд иска да бъде съгласен със собствените си разбирания, той не може да ограничи прилагането му само до договорите. А от това пък следва, че според съда държавата поначало никога не се явява задължена *ex lege* или *ex delicto*. Във всички случаи, от които възникват такива задължения, даже ако предположим, че има одобрени кредити за изплащането им, предварителното съгласие на бюджетно-контролното отделение ще липсва.

Това значи, разбира се, че срещу държавата, по разбиранията на Върховния касационен съд, не може да се води *actio de in rem verso*. И действително, Върховният касационен съд извлича редовно този извод в практиката си<sup>2</sup>. Но това значи, ако не се лъжем, че срещу държавата не може да се води и *condictio indebiti*. Вярно е, че получаването на една недължима и направена по погрешка престация задължава по силата на чл. 50 и сл. от Закона за задълженията и договорите получателя да върне полученото. Вярно е също, че бюджетна възможност за връщането ще има винаги, до приключването на бюджетното упражнение, по силата на чл. 12 ал. 2 ЗБОП. Обаче Касационният съд не признава държавата за задължена, ако липсва съгласието на бюджетно-контролното отделение да се поеме задължението. И както когато държавата е употребила чужди материали без съгласието на собственика им и се е обогатила с това, Касационният съд отказва да я признае за задължена, понеже бюджетно-контролното отделение преди употребяването не е дало съгласието си Съкровището с това употребяване да се задължи към собственика до размера на обогатяването си, така и при получаване на една недължима сума неизбежно е, струва ни се, от гледището на Касационния съд заключението, че държавата не е длъжна да върне полученото, понеже и тук бюджетно-контролното отделение при получаването не се е съгласило да се поеме и задължение за връщане.

Ние няма да се спираме на другите случаи на задължения *ex lege*, за които, ясно е, прокарваното от Касационния съд правило има същото значение. Не можем да се въздържим да не посочим още веднъж обаче, че тезата, която съдът възприема, унищожава съвършено и деликтната отговорност на държавата. Това ни се вижда неизбежно. За да бъде държавата отговорна за деликтите на своите служители, необходимо би било, ако искаме да запазим непокътнат принципа, който Касационният съд извлича от чл. 39 на Закона за бюджета, отчетността и предприятията, не само да има предвиден и неизчерпан още кредит за изплащането на обезщетения за такива деликти, но необходимо би било още

---

<sup>1</sup> Изложеното тълкуване, дадено от Върховния касационен съд на чл. 39 ЗБОП, е представено като установена вече практика в р. № 897/1929, II г.о. (Българска юриспруденция, г. IV, с. 315) и особено в р. № 122/1932, II г.о., което е и съобщено от Министерството на финансите на началниците на бюджетно-контролните отделения *in extenso* „за сведение и ръководство“ с окръжно № 2734 (Държавен вестник, 1932 г., бр. 50). „Както вече многократно се е произнасял Върховният касационен съд“ – казва се в това решение.

<sup>2</sup> Двете цитирани по-горе решения са произнесени тъкмо по *actio de in rem verso*.

бюджето-контролното отделение да е дало предварително съгласието си да се задължи Съкровището чрез деликта, който държавният служител възнамерява да извърши – нещо, чиято невъзможност не се нуждае, струва ни се, от доказване.

Правилно ли е становището, на което е застанал Върховният касационен съд? Ще се помъчим да потърсим отговора на този въпрос, като разгледаме последователно хипотезата на липса на разрешен кредит и хипотезата на липса на предварително съгласие на бюджето-контролното отделение. И нека отбележим, че ако чл. 37 и 39 ЗБОП трябва да се разбират така, както ги разбира нашата висша съдебна инстанция, и ако от друга страна можем да се доверим на изследванията на Jeze, нашето законодателство ще излезе единствено в света, в което несъгласните с бюджета на държавата актове са нищожни<sup>3</sup>.

Бюджетът е административен акт, с който се предвижда какви платежи ще трябва да извърши Държавното съкровище, за да се осъществят правилно през предстоящата година обществените служби, и какви приходи ще постъпят, за да се покрият разходите. Разходите, които Народното събрание е предвидило в държавния бюджет, са разходи по силата на предвиждането им, признати от него за уместни. Народното събрание разрешава на правителството да извърши тези разходи, т.е. то дава своето предварително одобрение за извършването им. Следователно министрите не носят отговорност за разходи, извършени в рамките на бюджета.

Какви са обаче последиците, ако министрите задължат Държавното съкровище, когато няма предвиден кредит в бюджета, или предвиденият кредит е изчерпан, без да поискат предварително от Народното събрание да разреши допълнителен кредит?

Че задължението не може да бъде изплатено, това е ясно, защото за да бъде изплатена една платежна заповед, необходимо е тя да бъде визирана от Сметната палата, която пък, според чл. 52 ЗБОП не може да визира платежна заповед, ако няма разполагам кредит за изплащането ѝ. Но съществува ли самото задължение, или то не е възникнало въобще, както приема Върховният касационен съд?

За да отговорим отрицателно на този въпрос, не е достатъчно обстоятелството, че сметните палати не биха могли да визират платежната заповед, ако такава заповед би била издадена. Даже тогава, когато Сметната палата откаже да даде визата си на някоя издадена платежна заповед, нейният отказ няма никакво значение за действителността на правото на кредитора. Сметните палати не са съдилища, призовани да разрешават споровете за гражданско право между Съкровището и частните лица. Техните решения, с които се разрешава или отказва изплащането на платежни заповеди, не са *res iudicata* по отношение на притезанието на кредитора срещу държавата. Сметните палати имат само да бдят върху спазването на предписаните особени правила, по които се изплащат разходите на Съкровището. Ако те отказват своята виза, това означава, че тези правила не са спазени, че плащането не може да се извърши въз основа само на представените документи. Това не означава обаче по никакъв начин, че не съществува вземане срещу държавата. Ако Съкровището е задължено наистина, а пък Сметната палата отказва да разреши плащането, кредиторът, също както в случая, когато администрацията отказва въобще да издаде платежна заповед, ще се обърне към общите съдилища, които единствени са компетентни да разрешат спора. Как пък ще се приведе в изпълнение благоприятното за кредитора решение, това е съвсем друг въпрос. Разбира се, срещу държавата не може да има принудително изпълнение. Следователно, за да се получи изплащането, ще трябва винаги

---

<sup>3</sup> Cp. G. Jeze, *Traité de science des finances*, I, Le Budget, c. 55.

да има предвиден кредит. Обаче щом задължението е безспорно, Народното събрание е длъжно да предвиди кредит за изплащането му<sup>4</sup>.

За да приема, че задължение, за изплащането на което не е имало разрешен кредит при поемането му, е недействително, Върховният касационен съд се позовава на чл. 37, ал. 1 и на чл. 39 ал. 2 ЗБОП.

Чл. 37 ал. 1 гласи:

„Министрите не могат нито сами, нито по решение на Министерския съвет, да изразходват или да задължават Държавното съкровище в разходи по-големи от разрешените им бюджетни и извънбюджетни кредити“.

Каква е обаче санкцията, ако министрите нарушат отправеното им в този текст запрещение? Санкцията е дадена в чл. 39 ал. 2, на който текст главно обляга своята теза Върховният касационен съд.

Този текст гласи:

„Министрите и длъжностните лица, които биха задължили Съкровището в разходи, по-големи от разрешените кредити, или за които няма разрешени кредити, остават граждански отговорни за тия разходи“.

Според нашето скромно мнение, този текст не иска да каже нищо повече от това, че щом като министърът е задължил Съкровището в разходи, които не са одобрени предварително от Народното Събрание, той остава граждански отговорен към държавата за обезщетение на вредите, които тя е претърпяла поради това.

Чл. 39 ал. 2 на нашия ЗБОП не е първият законодателен текст, с който се провъзгласява гражданската отговорност на длъжностните лица за извънкредитни задължения на Съкровището. Мислим, че няма да е безинтересно, ако приведем тук съответните постановления на френското законодателство. Тук може да се посочи още чл. 9 на закона от 15 май 1850 г.: „Всеки разход без кредит... ще се оставя в тежест на самия министър нарушител“. Следва чл. 41 на указа от 31 май 1862 г.: „Министрите не могат, под страх от отговорност, да изразходват повече от откритите всекиму от тях кредити“. Под режима на тези постановления, доколкото ни е известно, винаги задължения, поети без кредити, са били смятани за действителни, като се приемало само, че министърът, който е виновник за поемането им, отговаря за нарушението на законите. Това положение не се измени никак и когато със закона от 26 декември 1890 г., с указа от 14 март 1893 г. и със законите от 31 март 1903 г., от 13 юли 1911 г. и от 12 август 1919 г. във Франция беше въведен по италианския образец предварителен контрол върху задължаването на Държавното съкровище. Новите законоположения изискват всяко обвързване на държавата в задължения да става само с предварителната виза на началника на контролната служба в министерството, а пък такава виза според тях не може да се даде, когато няма свободен кредит за посрещане на задължението. Обаче и след въвеждането на предварителния контрол, приемаше се единодушно, че ако министърът действа без визата на началника на контролната служба, обвързва Съкровището и отговаря сам пред него за действията си<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Парламентът е правно длъжен да впише в бюджета кредити за съществуващите дългове. Той няма никаква власт на дискреционна преценка нито по отношение на размера им, нито по отношение на условията или сроковете на изплащането“. – Jeze, *op. cit.*, с. 56. Подробно у Duguit, *L'Etat*, 1, с. 192 и сл.

<sup>5</sup> Ср. Jeze, *op. cit.*, с. 55 и 72; Stourm, *Le Budget*, 5-о изд., с. 505 и цитирания там доклад на парламентарната комисия в заседанието на Камарата на 5-и септември 1887 г. по искането на допълнителни кредити, за да се изплатят поети вече въпреки липсата на кредити задължения; Besson, *Le controle des budgets en France et a*

Но ние можем да намерим във Франция текстове, много близки и по форма до нашия чл. 39 ЗБОП. Така, *clause de style* във всеки бюджет във Франция след войните е разпореждането: „Забранява се на министрите да пристъпват към нови мерки, които влекат увеличения на разходите по откритите в чл. . . . кредити и които не произтичат от прилагането на предшествуващи закони или на разпорежданията на настоящия закон. Министрите разпоредители и министърът на финансите ще бъдат лично отговорни за решенията, взети в нарушение на горните разпореждания“.<sup>6</sup> Още по сходен с чл. 39 ал. 2 на нашия ЗБОП е чл. 9 на закона от 10 август 1922 г.: „Забранява се на министрите, на държавните подсекретари и на всички други държавни чиновници под страх от отговорност за престъпление по служба да взимат съзнателно мерки, които имат за предмет ангажирането на разходи, надвишаващи откритите кредити или непроизтичащи от законите. Министрите, държавните подсекретари и всички други държавни чиновници ще бъдат граждански отговорни за решенията, взети съзнателно в нарушение на горните разпореждания“. При разискванията в Парламента около този член никому нито за миг не минава през ума, че въз основа на него може да се приеме министърът за задължен към друго, освен към самата държава. Всички, както докладчикът, както министърът на финансите, така и народните представители, имат предвид притезание на държавата срещу длъжностното лице<sup>7</sup>.

Но нека се опитаме да видим, независимо от тълкуванията, които сходните с чл. 39 ал. 2 на ЗБОП разпореждания намират във Франция, дали нашият текст, при начина, по който е формулиран, се поддава на тълкуване като това, което му дава Върховният касационен съд.

Какво казва Върховният касационен съд? „Когато длъжностните лица – предава той съдържанието на текста – задължават Държавното съкровище в разходи, по-големи от разрешените кредити, или в разходи, за които няма разрешени кредити, остават граждански задължени длъжностните лица, а не държавата“<sup>8</sup>. Обаче законът говори по-иначе.

На първо място, законът казва: „Министрите и длъжностните лица, които биха задължили Съкровището...“, а пък това предполага завършено, поето от държавата действително задължение. Абсурдно е, струва ни се, да се каже: „Ако ти би ме задължил, не ме задължаваш“. Обаче ако приемем тълкуването на Касационния съд, трябва да приемем, че съставителите на закона са се изразили тъкмо по този начин<sup>9</sup>.

На второ място, текстът казва не както Касационния съд „остават задължени длъжностните лица, а не държавата“, а нещо, струва ни се, много различно от това: „длъжностните лица... остават граждански отговорни за тия разходи“. „Оставам граждански отговорен за нещо“ – това пък може да значи само, че срещу мене има

---

*l'Etranger*, 2-о изд., с. 523-531 и 581-590; разискванията в Камарата около чл. 9 на закона от 10 август 1922 г. у *Dalloz*, 1923 г., IV, с. 373 заб. 1, № 4, и след гласуването на този последния закон *Duguit, Traité de droit constitutionnel*, IV, с. 864 и сл.

<sup>6</sup> *Duguit, Traité de droit constitutionnel*, t. IV, с. 864.

<sup>7</sup> *Dalloz*, 1923, IV, с. 373 заб. 1 № 4. Ср. и *Duguit, op. cit.*, IV, с. 863 и сл.

<sup>8</sup> Р. № 122/1932, II г.о. (Държавен вестник, 4 юни 1932 г.).

<sup>9</sup> Самото цитирано изречение от решението на съда страда от филологическа грапавина, която е преминала в него, понеже е бил следван текстът на закона. Тази грапавина обаче е смекчена, като вместо „биха задължили“, глагол, който изразява завършено действие в условно наклонение, е употребено „задължават“, което показва сегашно продължително, още незавършено действие.

притезание да обезщетят увредения от сбъдването на това нещо. Но ако чл. 39 ал. 2 на ЗБОП казва, че длъжностните лица остават граждански отговорни за разходите, извършени от Държавното съкровище за изплащане на поети без разрешени кредити задължения, ясно е, надяваме се, че отговорност за разходите може да съществува само към този, който ги е извършил, защото само той може да бъде ошетен от извършването им. А този, който извършва разходите, не е никой друг, освен държавата. Прочее, отговорността, за която говори разглежданият текст, е отговорност на длъжностните лица към държавата – извод, който хармонира отлично с началото на алинеята: „Министрите и длъжностните лица, които биха задължили Съкровището“.

И така, според нашето скромно мнение, тълкуванието, което Върховният касационен съд дава на чл. 39 ал. 2 на ЗБОП, не съответства на законния текст: 1-о, защото текстът казва „Министрите и длъжностните лица, които биха задължили Съкровището“, когато според тълкуването на Касационния съд Съкровището не би се задължило; 2-о, защото текстът казва „остават отговорни за разходите“, докато според тълкуването на Касационния съд има отговорност не за разходите, а за неизвършването им. Чл. 39, ал. 2 ЗБОП според нас не може да се разбира, освен така: „Министрите и длъжностните лица, които биха задължили Съкровището в разходи, по-големи от разрешените кредити, или в разходи, за които няма разрешени кредити, остават граждански отговорни към него за тия разходи“.

Резултатите, до които достигнахме чрез тълкуването на текста, се потвърждават косвено и по друг един път, който показва невъзможността на тезата на Касационния съд.

Излишно е да се напомня, че бюджетът е едно просто предвиждане на необходимите по цел и по размер разходи и на постъпленията за покриването им. Като всяко предвиждане обаче, то може да се окаже повече или по-малко погрешно. Не можем да очакваме никога, че предвидливостта на съставителите на бюджета стои над всякаква възможност за грешки. И на практика всъщност се оказва много често, че известни предвиждания не са се оправдали от фактите. Доказателство за това са исканията на допълнителни кредити, толкова добре известни и у нас, колкото и в чужбина.

И така, ако в един момент се окаже, че за важна и неотложна нужда на държавата липсват кредити, понеже или въобще не са били предвидени, или пък са били предвидени, но са се изчерпали, и ако за да се задоволи тази важна и неотложна нужда, един министър или целият Министерски съвет, при пълно съзнание за липсата на кредити, поискат да обвържат Съкровището в задължения, може ли да се мисли, че действията на министрите ще бъдат незакономерни и че те ще носят отговорност за тях? При една голяма катастрофа, каквато беше, например, голямото земетресение в Южна България, може ли да се мисли, че министрите трябва да стоят със скръстени ръце, защото няма кредити, и че трябва да чакат, докато Народното събрание се събере и разреши такива кредити? Има ли Парламентът правото да откаже да одобри разходите, извършени, за да се даде първа помощ на заплашеното от стихията население? Нека вземем друг случай, един класически пример. Ако се окаже, че кредитите за храна на войската са изчерпани, напр. поради внезапното повишение на цените, ще трябва ли войниците да стоят гладни, докато Народното събрание одобри допълнителни кредити? Може ли Парламентът да откаже да одобри предприятието в границите на необходимото, но извън разрешените кредити? Ако се изхожда от становището на Върховния касационен съд, ние не виждаме възможност да се отговори отрицателно. Схващането на Касационния съд води неминуемо до извода, че няма никакво значение дали един извънкредитен разход е бил неизбежен, или не. И

наистина, и в единия, и в другия случай чл. 39 ЗБОП е еднакво нарушен, и понеже, според съда при нарушение на този текст министърът задължава винаги себе си, а не държавата, и в двата случая Държавното съкровище е еднакво свободно от всякакво задължение, а министърът – еднакво отговорен граждански. Прочее, според Върховния касационен съд, министърът ще трябва да плаща сам вместо държавата, без да има право да търси нещо от нея в замяна на това, макар че разходите са били необходими, макар че не са могли да не бъдат извършени от Съкровището: Държавното съкровище, казва съдът, не се задължава извън рамките на разрешените кредити.

На нас ни се струва обаче вън от съмнение, че Парламентът е длъжен да даде допълнителното си одобрение за такива разходи, че той не е овластен да откаже това одобрение<sup>10</sup>. А ако е така, то в такива случаи не може да се говори и за гражданска отговорност. И според схващането, което застъпваме, това се обяснява много просто: Разходите са били необходими, държавата не е могла да не ги направи, прочее, не може да се сметне, че с ангажирането на Съкровището в тях то е претърпяло загуби; щом пък няма загуби, не може да става и дума за обезщетяване. Място за санкцията на чл. 39 ал. 2 ЗБОП, понеже тя предполага щети, а пък щети в случая не са претърпени.

Тези бележки, струва ни се, са достатъчни по въпроса за задължаването на държавата при липса на разрешен кредит. Прочее, ще преминем към втория въпрос – за задължаването на държавата без предварителното съгласие на съответното бюджетно-контролно отделение.

Първото изречение на чл. 39 ал. 1 ЗБОП гласи: „Задължаването на Държавното съкровище в разходи става винаги с предварителното съгласие на отделението по изпълнение на бюджета“. В какво се изразява службата на бюджетно-контролното отделение при предварителния контрол, който то упражнява върху задължаването на Съкровището? Това е определено във второто и последно изречение на чл. 39, ал. 1: „При даване съгласието си, това отделение следи да не се превиши разрешения за целта кредит и спазва постановленията на чл. 47 и 48 от настоящия закон“. От чл. 47, към който препраща текстът, до задължаването на Съкровището се отнасят само три точки. Чл. 47: „Работата на бюджетно-контролните отделения по изпълнение на бюджета се състои в следното: ... в) да преглеждат предварително книгата, с които се създават и признават задължения за Държавното съкровище, да ги визират, когато намерят, че са съгласувани с предписанията на законите, и да водят сметка за сключените задължения; ... и) да дават всички сведения за приходите, за задълженията, за произведените разходи и др., които им се поискат от Министерството на финансите; ... к) да долагат на надлежния министър и на министъра на финансите, когато при изпълнение на коя да е от горните длъжности посочат неправилности и те не бъдат отстранени от надлежните длъжностни лица“. Чл. 48 пък е

---

<sup>10</sup> Ср. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, IV, 5-о изд., с. 540 и сл.; Moreau, *Manuel de droit administratif*, № 867, 4о (обаче опитът да се обяснява законността на разхода с разликата между *credits évaluatifs* и *credits limitatifs*, като се сведе по този начин до волята на Парламента при гласуването на бюджета, ни се струва неприемлив). Във Франция с чл. 9 ал. 3 на закона от 10 август 1922 г. се разрешава на правителството да ангажира държавата в разходи, въпреки липсата на кредити, ако това се налага от нуждите на народната отбрана; в такъв случай трябва веднага след това да се поиска от камарите допълнителен кредит. Макар и тази алинея да изглежда, че прогласява само едно изключение, трябва да се приеме, че и за Франция важи положението, което застъпваме по-горе за у нас: ср. Duguit, *op. cit.* Общо за юридическата обвързаност на парламента при гласуването на кредитите ср. още Esmein, *Droit constitutionnel*, 4-о изд., с. 841; Jeze, *op. cit.*, с. 55 и сл.

цитиран очевидно погрешно, защото той се отнася изключително до контрола върху изплащанията.

Преди всичко нека изтъкнем по повод на тези текстове, че не можем да се съгласим по никакъв начин със схващането на съда, според което предварителният контрол върху задължаването на Съкровището се отнасял и до такива случаи, в които задължението възниква без съгласието на страните и даже съвсем независимо от намерението им, както напр. при безпричинното обогатяване. Общоизвестен недостатък на всички системи на предварителен контрол върху задължаванията е тъкмо това, че не всички случаи на задължаване се поддават на този контрол<sup>11</sup>. Не може да се допусне, според нас, че законодателят е имал претенцията да бъде по-силен от фактите и да предприше предварителен контрол даже за случаите, които по своето естество не се поддават на контрол. И наистина, цитираният чл. 47 ЗБОП казва в точка „в“, че бюджетно-контролните отделения преглеждат книгата, с които се създават или признават задължения за Държавата; от което пък следва, струва ни се, че по схващането на законодателя контролът се простира само върху установяваните чрез писмени актове задължения. Когато обаче Върховният касационен съд, тълкувайки изолирано чл. 39 ал. 1, разпростира този текст върху всички случаи на задължения, той иска, очевидно, нещо невъзможно. Ние поне не виждаме, как може да се мисли, че при безпричинно обогатяване на държавата, при получаване на недължимо, при *negotiorum gestio*, при граждански деликт и пр. и пр. е възможно да се добие предварителното съгласие на бюджетно-контролното отделение.

Когато Върховният касационен съд отстранява по изложения начин от нашата система на предварителен контрол върху задължаванията един недостатък, който се е смятал за неизбежно свързан с всяка такава система, неговите изводи могат да имат практическо значение само благодарение на едно друго обстоятелство. Това обстоятелство е че съдът смята за нищожно всяко задължение, за чието поемане не е получено съгласието на бюджетно-контролното отделение.

И така, Върховният касационен съд не прави разлика между санкцията при поемане на задължения без разрашен кредит и при поемане задължения без предварителна виза на бюджетно-контролното отделение, щом за него и в единия и в другия случай Държавното съкровище не се обвързва, а вместо него се обвързва министърът или длъжностното лице. Нека видим, откъде извлича той нищожността като санкция на липсата на виза. Това свое схващане съдът обляга общо на чл. 39 ЗБОП. Позовавайки се обаче на чл. 39, той има предвид, както изглежда, специално алинея 2-а на този текст. И наистина, съдът заявява, че както при липса на разрешен кредит, така и при липса на виза на бюджетно-контролното отделение, министърът или длъжностното лице задължава себе си лично. А тъкмо алинея 2-а, и само тя, в санкцията, която установява, говори и за лична гражданска отговорност на длъжностното лице. От друга страна пък алинея първа наистина предписва, че трябва да се взима предварително съгласието на бюджетно-контролното отделение, когато се задължава Съкровището, но този текст не говори за никаква санкция при неспазване на постановлението му.

Спиряхме се вече върху чл. 39, ал. 2 ЗБОП по повод на задълженията, поети без разрешени кредити. Изводите, до които достигнахме при тълкуването на този текст там, важат и тук, ако би могло да се приеме, че той предвижда санкцията и за поетите без виза на бюджетно-контролното отделение задължения. А ние се надаваме, че изяснихме

---

<sup>11</sup> Cp. Stourm, *op. cit.*, с. 484.



достатъчно ясно съдържанието му: то има предвид действително задължение на държавата и отговорност на длъжностното лице към нея при поемането на задължение без разрешени кредити. Обаче даже ако чл. 39, ал. 2 можеше да се разбира така, както иска Върховният касационен съд – нещо, което не можем да приемем – пак, струва ни се, изводите на съда от този текст по отношение на поемането на задължения без виза на бюджетно-контролно отделение биха били неоснователни.

И наистина, тълкувайки чл. 39 ал. 2 по отношение на липсата на кредити по начина, който изложихме, Върховният касационен съд, когато отнася резултатите на това тълкуване и към задължения, поети без съгласието на бюджетно-контролно отделение, според нашето скромно мнение изпуска едно съществено обстоятелство. Всъщност, достатъчно е, струва ни се, да прочетем чл. 39 ал. 2, за да се убедим, че в този текст се говори изключително за задължаване извън предвидените кредити. За поемането на тъкмо такива задължения се предвижда като санкция гражданска отговорност на нарушителите – длъжностни лица. Въпреки мнението на Касационния съд обаче, текстът не предвижда никаква санкция за разходи, които са поети в рамките на разрешените кредити, но без визата на бюджетно-контролното отделение. За такива разходи той нито споменава, нито загатва с нещо. Едно от двете, прочее: или задължението е извън рамките на кредитите, разрешени на разпоредителите, и в такъв случай, било то поето с виза или без виза на бюджетно-контролното отделение, има място санкцията на чл. 39, ал. 2; или пък то е поето в рамките на кредитите, и в такъв случай, било то поето с виза или без виза, санкцията на чл. 39 ал. 2 е изключена. Законът не прави разлика. Виждаме, прочее, че невъзможно е да се търси в ал. 2-а на чл. 39 санкцията на разпорежданията на алинея 1-а.

И така, ние сме принудени да се задоволим, когато търсим санкцията на липсата на виза, с това, което ни дава самата алинея 1-а на чл. 39. А пък то не е много. Чл. 39, ал. 1 наистина предписва да се взема съгласието на бюджетно-контролното отделение, когато се задължава Съкровището. Но този текст, както казахме, не предвижда никаква особена санкция. Че във всеки случай нарушението на чл. 39 ал. 1 ще бъде свързано с дисциплинарна и с общата гражданска отговорност, това, разбира се, е вън от съмнение. Но може ли да се приеме, че текстът установява имплицитно и друга някаква специална отговорност? Ние няма да повтаряме тук това, което отбелязахме вече за значението, което се дава на предварителния контрол върху задълженията във Франция, където винаги се е приемало, че липсата на виза не пречи да възниква задължението за Държавата. За нас е вън от съмнение обаче, че и у нас липсата на виза при поемането на задължението няма никакво значение за действителността му. Ако се възприеме схващането на Касационния съд, според нас, пренебрегва се естеството на предварителния контрол върху задължаванията и се получават поради това резултати, които надхвърлят далече целта на законодателя и които са свършено нежелателни.

И наистина, вън от всяко съмнение е, че бюджетно-контролните отделения при контрола върху задължаванията имат да следят изключително за съблюдаването на гласуваните кредити, и нищо повече освен това. В никой случай те не са компетентни да преценяват дали е уместно и целесъобразно да се поеме в момента едно задължение: това са въпроси от изключителната компетентност на разпоредителите, а пък бюджетно-контролните отделения имат само контролни и осведомителни функции, но по никакъв начин не и разпоредителни. Върховният касационен съд обаче отделя визата на бюджетно-контролното отделение от целите, за които законодателят я е въвел, и я възвежда в самостоятелен съществен елемент на фактическите състави, пораждащи задължения за

Държавното съкровище – един чисто формален елемент. Според възгледа на съда, следователно, трябва да се приеме, че една сделка, сключена от министър от името на държавата, макар и да е сключена напълно законосъобразно и бюджетосъобразно, няма да обвърже Държавното съкровище, а ще създаде задължение само в тежест на министъра, ако бюджетно-контролното отделение, поради погрешно разбиране на случая или поради погрешно разбиране на компетентността си упорствува да отказва противозаконно своята виза. Извод, струва ни се, колкото наложителен, като се изхожда от тълкуванието на Касационния съд, толкова и озадачителен.

Та всъщност нашият Касационен съд приема, че в чл. 39, ал. 2 законодателят е искал да изрази и е изразил волята си държавата да не може да бъде задължена, щом няма разрешени кредити, за да се посрещнат задълженията. Но ако наистина това е така, какъв смисъл има да търсим зад мълчанието на чл. 39, ал. 1 имплицирана нищожност на задължения, за чието поемане не е взето предварително съгласието на бюджетно-контролното отделение? Да се приеме, че и визата на бюджетно-контролното отделение е необходима, за да възникне задължение, това значи само едно: да се приеме, че в случаите, в които едно задължение се поема напълно законосъобразно и в рамките на разрешените кредити, то е недействително само защото бюджетно-контролното отделение погрешно отказва да даде визата си. И наистина, друг случай, в който едно задължение да е недействително само поради липсата на виза, ние не можем да намерим. Между това въвн от всяко съмнение е, че с установяването на предварителния контрол и въобще с чл. 39 ЗБОП законодателят е целял само едно: да обезпечи спазването на одобрените от Камарата граници за разходите. Ако обаче това е така, възвеждането на визата на бюджетно-контролното отделение в съществен елемент на фактическия състав, който поражда задължението, е свършено излишно и безпредметно, и особено пък ако се съгласим със съда, че превишаването на кредитите само по себе си прави задължението нищожно. Една такава санкция, каквато Върховният касационен съд свързва с липсата на виза, би имала, прочее, за единствена практическа последица уважаването на капризите или грешките на бюджетно-контролните отделения, нещо, което е очевидно в разрез с желанията на законодателя.

Това – от гледището, на което застава Върховният касационен съд по отношение на липсата на разрешени кредити. Разбира се, същото с малки изменения важи и от гледището, което застъпихме ние по отношение на липсата на кредити. И наистина, ако законодателят искаше да осигури на всяка цена прокарването на разходните програми, които се приемат от Народното събрание с гласуването на кредитите, той щеше да постанови, че щом няма разрешени кредити, задълженията са недействителни. Но щом не е постановил това, да приемем, че в неказващия нищо чл. 39, ал. 1 той е предписал нищожност за задълженията, за чието поемане не се е съгласило бюджетно-контролното отделение, значи, според нашето скромно мнение, да приемем, че законодателят е искал не да осигури прилагането на бюджета, а да освети произвола на бюджетно-контролните отделения, като им даде възможност да осуетяват всяко начинание на разпоредителя, даже когато е най-съобразно със законите и с разрешените кредити. Като прибавим към това, че ако се даде на визата на бюджетно-контролното отделение това значение, което й дава Касационният съд, пресича се свършено възможността държавата да се държи отговорна *ex lege* или *ex delicto*, нещо, което е било очевидно съвсем извън намеренията на законодателя, явно става, струва ни се, че невъзможно е от мълчанието на чл. 39, ал. 1 да се извади това заключение, което е извадил Върховният касационен съд.

Остават ни още няколко думи върху едно общо съображение, което Върховният касационен съд изтъква в подкрепа на своето тълкуване на чл. 39 ЗБОП. „Да се допусне противното – казва съдът – би значело... да се отрече възможността да съществува фиксиран от Народното събрание разходен бюджет“. На нас ни се струва, че и тук съдът греши. С приемането на бюджета от Народното събрание, разходният бюджет е фиксиран. Но бюджетът, както казахме, не е нищо друго, освен едно предвиждане. Дали фиксираните от Народното събрание цифри ще се окажат достатъчни, или не, това е вече въпрос на бъдещето. Те ще бъдат достатъчни само при двойното условие, че и фактите няма да излъжат предвижданията, и държавните служители ще действуват безпогрешно. Но ако или едното, или другото не се осъществи, недопустимо е, според нас, да си затваряме очите пред фактите, и особено пък – в ущърб на законните интереси на третите лица да приемаме тези факти в изгодната им за Държавното съкровище страна, а неизгодната да заличаваме, само за да ги съгласуваме с неоправданите предвиждания на Народното събрание.