



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 02.01-99
.....
..... 25.11. 2021 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-жа ПАВЛИНА ПАНОВА

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,

Изпращам на вниманието Ви становище на Министерския съвет по конституционно дело № 20 за 2021 г.

Становището е одобрено с Решение № 823... на Министерския съвет от 2021 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:



(**Стефан Янев**)



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 20 ЗА 2021 Г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 27 октомври 2021 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 20 от 2021 г., образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 25 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (ДВ, бр. 80 от 2021 г.).

В искането на главния прокурор се твърди, че оспорената разпоредба противоречи на конституционните норми на чл. 8, чл. 106, предл. второ и чл. 130, ал. 2, т. 6. В искането са изложени доводи за нарушаване на принципа

за разделение на властите, тъй като законодателната власт е иззела и упражнила конституционни правомощия на изпълнителната власт по чл. 106 от Конституцията, като е задължила Министерския съвет да отнеме имоти – публична и частна държавна собственост, от прокуратурата и да ги предостави на Министерството на правосъдието. Твърди се, че принципът за разделение на властите е нарушен и по отношение на съдебната власт, защото управлението върху държавните имоти, предоставени на съдебната власт, е компетентност на Висшия съдебен съвет (ВСС) съгласно чл. 130, ал. 2, т. 6 от Конституцията. Според подателя на искането Министерският съвет конституционно е задължен при отнемане на имот, предоставен на съдебната власт, да поиска съгласието на ВСС, като това правило с особена сила важи и за Народното събрание.

Считаме, че искането на главния прокурор е неоснователно и необосновано.

Законът за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (ЗЗЛЗВНП), урежда условията и реда за осигуряване на специална защита от страна на държавата на лица, застрашени във връзка с наказателно производство, и на лица, пряко свързани с тях, когато не могат да бъдат защитени със средствата, предвидени в Наказателно-процесуалния кодекс. Целта на закона е да подпомага борбата с тежките престъпления и с организираната престъпност. Специалната защита на застрашените лица се осъществява от Бюрото по защита, което е самостоятелна организационна структура към министъра на правосъдието със статут на юридическо лице. До изменението на ЗЗЛЗВНП (ДВ, бр. 80 от 2021 г.) Бюрото по защита беше самостоятелна организационна структура към главния прокурор.

Съгласно оспорваната разпоредба на § 25 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на ЗЗЛЗВНП дълготрайните материални активи, ползвани от Бюрото по защита при главния прокурор, се предоставят на Министерството на правосъдието.

Съдържанието на правомощието на Министерския съвет по чл. 106 от Конституцията да организира стопанисването на държавното имущество е изяснено в практиката на Конституционния съд. В тълкувателно Решение № 19 от 1993 г. по к.д. № 11 за 1993 г. правомощието по чл. 106 е определено като типична управленска функция. Стопанисването е съвкупност от разнородни и неизброими изчерпателно дейности. Доброто стопанисване е предпоставка за изпълнението на различните държавни функции. В диспозитива на решението се заключава „Като висш изпълнителен орган той определя от кого и по какъв ред се стопанисва това имущество, освен ако със закон е предвидено друго.“

Съгласно диспозитива на тълкувателно решение № 14 от 1995 г. по к.д. № 23 от 1995 г. „Министерският съвет организира стопанисването на държавното имущество по чл. 106 от Конституцията по начин, който е в съответствие с йерархията и компетентността на държавните органи и не накърнява техния престиж. При упражняването на това свое правомощие той не може да затруднява дейността на конституционно установени органи. Министерският съвет не може да се разпорежда с държавни имоти, в които се помещават посочените държавни институции, като издава едностранни актове по целесъобразност освен с тяхното изрично съгласие.“

Правомощието по организиране на стопанисването на държавното имущество като управленска функция се състои в издаване на конкретни актове по предоставяне на конкретно определено имущество в управление или в собственост, както и в учредяване на ограничени вещни права.

Условията и редът са определени в Закона за държавната собственост (ЗДС). В този закон са определени всички органи на изпълнителната власт, които имат компетентност в тази област. При издаване на тези актове с вещноправни последици Министерският съвет и другите компетентни органи са длъжни да се съобразяват с изискването да осигуряват необходимите материални условия за осъществяване на дейността не само на конституционно определените органи, но и на всички държавни органи и институции, създадени със закон или с акт на изпълнителната власт.

Правомощията на Народното събрание са изчерпателно посочени в чл. 84, 85 и 86 от Конституцията. Конституцията не изключва възможността отделни правомощия на НС да бъдат конкретизирани в закон, но без да се ограничават или изземват правомощия на друга власт. В този смисъл са мотивите на Решение № 17 от 1992 г. по к.д. № 22 от 1992 г. и Решение № 1 от 2014 г. по к.д. № 22 от 2013 г.

Основна конституционна компетентност на Народното събрание по чл. 84, т. 1 е да приема, изменя, допълва и отменя закони. Законодателната компетентност на Народното събрание се упражнява както по делегация от Конституцията, така и във всички други случаи, когато значимостта на обществените отношения изисква те да се регламентират първично на законово ниво. Когато общественият интерес изисква, в законодателството се извършват промени, които законодателният орган следва да съобразява с основните конституционни начала и да не нарушава баланса между властите. При спазване на конституционните изисквания Народното събрание може да прави преценка и по целесъобразност за необходимостта от извършване на промени в законодателството.

Според мотивите на Решение № 8 на Конституционния съд от 2017 г. по к.д. № 1 от 2017 г. „Право на парламента е, когато действа в рамките на

конституционно определената му компетентност, чрез законодателните промени да изрази определена политическа и икономическа целесъобразност, мотивирана от променените социално-икономически условия на обществото в период на преход, и те сами по себе не подлежат на контрол за конституционосъобразност.“ В този смисъл са изложени мотиви и в други решения – напр. Решение № 9 от 1999 г. по к.д. № 8 от 1999 г.; Решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22 от 2002 г.; Решение № 9 от 2010 г. по к.д. 4 от 2010 г; Решение № 15 от 2013 г. по к.д. № 19 от 2013 г.

Народното събрание има конституционна компетентност да създава със закон административни органи. Според мотивите на Решение № 5 на Конституционния съд от 1994 г. по к.д. № 3 от 1994 г.: „Министерският съвет не може да създава самостоятелни административни структури с функции по опазването на обществения ред, националната сигурност и изпълнението на бюджета. Важността на административната дейност в такива области налага тя да се извършва изцяло в рамките на органи, предвидени от Конституцията или създадени от Народното събрание.“ Това разбиране на Конституционния съд е потвърдено и в Решение № 24 от 1998 г. по к.д. № 21 от 1998 г.

В хода на общественото развитие са необходими и реформи в държавните структури. Щом единствено Народното събрание може да създава административни органи в определени области, само то може да ги преобразува и закрива, като отчете цялостната характеристика на съответния орган и естеството на осъществяваните от него функции. В мотивите на Решение № 13 от 2010 г. по к.д. № 12 от 2010 г. Конституционният съд е имал повод да отбележи: „Извършването на промени е средство за постигането на определен правомерен резултат в интерес на обществото. Това не означава нарушаване на организационната независимост на органите или нарушаване

на баланса между властите, а създаване на възможност за осигуряването на ефективност в осъществяването им и провеждане на реформи.“

Затова промяната на законова регламентация на държавни органи или административни структури към тях включва възможността Народното събрание да извършва реструктуриране както относно устройството и функциите, така и относно мястото на конкретен орган в системата на държавните органи във всяка от трите власти. Такъв е случаят и с Бюрото по защита. С оглед на неговите функции законодателят е преценил, че мястото му е в органите на изпълнителната власт, а не на прокуратурата. Това е така, защото Конституцията изисква всяка структура да се изгражда, за да се създадат необходимите условия и предпоставки за осъществяване на специфичните задачи на определен държавен орган. Бюрото по защита към главния прокурор не беше в съответствие с конституционно определената единна, пирамидално и йерархично изградена структура на системата на прокуратурата с присъщите ѝ характеристики (чл. 126, ал. 1). Законовата уредба не беше съобразена с конституционните функции на главния прокурор (чл. 126, ал. 2) и не служеше за реализиране на основната функция на прокуратурата – да следи за спазване на законността (чл. 127 от Конституцията).

Създаването на структури с функции по опазване на обществения ред е конституционна компетентност на Народното събрание. Затова и реструктурирането на Бюрото по защита със закон е в компетентност на Народното събрание. Дейностите, които извършва Бюрото по защита, са дейности, свързани с осигуряване на обществения ред (подпомага борбата с тежките престъпления и с организираната престъпност). Конституционно правомощие на Министерския съвет по чл. 105, ал. 2 е да осигурява обществения ред. Това правомощие на правителството се реализира чрез

съответни органи от изпълнителната власт. Това е и основанието на законодателя да ситуира Бюрото по защита към Министерството на правосъдието.

Когато законодателят преобразува държавен орган (административна структура) чрез вливане или сливане с друг правен субект, чрез закриването му или чрез промяна на мястото му в системата на държавните органи, той следва да уреди и правоприемството. Понятието „правоприемство“ има изцяло юридическо значение. Общият принцип при правоприемството се изразява в смяна на субектите на едно право, при което правото на праводателя се прехвърля на правоприемника. И това юридическо значение на понятието не се отнася само за стопанските субекти в гражданския оборот, а и за субектите на административното право. Всеки орган на държавна власт или негова административна структура, още повече когато има статут и на юридическо лице, следва да разполага с имущество и бюджет, осигуряващи необходимите материални условия за извършване на дейността му. Право на преценка на законодателя е дали да регламентира в закона пълно правоприемство на всички права и задължения, дали да предвиди правоприемство по отношение само на материални активи или да уреди по друг начин правните последици от преобразуването. Безспорно това се отнася и за случаите, когато правният субект остава същият, но се променя мястото му от една власт в друга. Допустим законодателен подход е и законодателят да делегира на Министерския съвет уредбата на тези правоотношения на подзаконово ниво.

Затова уредбата в оспорения § 25 от ПЗР на ЗИД на ЗЛЗВНП не само, че не е прецедент в българското законодателство, а е вече установена от години законодателна практика. Тя е в съответствие с принципа на правовата държава, защото правната сигурност и стабилност не се идентифицира с

недопускане на промяна в действащата правна рамка на сферата на уредба на държавните органи. Подобна уредба (предоставяне на материални активи по силата на закона) при преобразуване на държавни органи и структури е предвидена и в други закони: § 68, ал. 1 и 2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи (ДВ, бр. 81 от 2016 г.; § 37, ал. 2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за защита на класифицираната информация; § 3, ал. 2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за Комисията за финансов надзор; § 2, ал. 2 и 3 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“; § 30, ал. 1 и 2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за специалните разузнавателни средства и др.

Същият законодателен подход е използвал законодателят и през 2014 г. при преминаването на Бюрото по защита към прокуратурата. Съгласно § 18 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на ЗЗЛЗВНП (ДВ, бр. 21 от 2014 г.) дълготрайните материални активи, ползвани от специализирания отдел „Бюро по защита“ в главна дирекция „Охрана“ към Министерството на правосъдието, се предоставят на Прокуратурата на Република България. В тази връзка прави впечатление, че когато през 2014 г. активите са предоставени на прокуратурата, главният прокурор не е претендирал противоконституционност на законовата уредба, но когато тези активи обратно се предоставят на Министерството на правосъдието, аналогичната законова уредба вече става противоконституционна. Конституционната уредба обаче е една и съща. Вероятно твърдението на подателя на искането се основава на разбирането, че конституционно прогласената независимост на съдебната власт дава особен привилегирован статут на тази власт. Такова разбиране обаче не

съответства на принципа на разделение на властите, то е и обществено неприемливо.

С оглед на изложените аргументи може да се направи извод, че правило (а не изключение) в българското законодателство е, че при функционални/структурни промени в държавни органи и структури материалните активи следват осъществените промени. Въпросите, свързани с правоприемството, се уреждат от законодателя, а при законово оправомощаване – от Министерския съвет. Такава законова уредба не изземва и не ограничава конституционната компетентност на Министерския съвет по чл. 106.

В искането на главния прокурор твърдението за противоконституционност на разпоредбата се обосновава с мотивите на Решение № 4 на Конституционния съд от 2008 г. по к.д. № 4 от 2008 г. Те обаче не са относими към предмета на настоящото конституционно дело. Решенията на Конституционния съд са част от действащото право и дадените от съда „тълкувания и правни оценки следва да се съобразяват в тяхната цялост, да не се извеждат от контекста и да не им се придава смисъл, какъвто решението не съдържа.“ (Решение № 1 от 2013 г. по к.д. № 5 за 2012 г.).

С Решение № 4 от 2008 г. Конституционният съд обявява противоконституционност на разпоредбата на § 92, ал. 2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за горите (ДВ, бр. 43 от 2008 г.), защото Народното събрание изземва оперативни управленски функции на Министерския съвет по организиране стопанисването на държавното имущество. Това е така, тъй като с обявената за противоконституционна разпоредба законодателят „определя с кой конкретен имот ще стане задоволяване на нуждите на съответния държавен орган“; „предопределя конкретното съдържание на актовете, които следва да

издаде Министерският съвет“; „възлага на правителството да изпълни конкретно по съдържание задължение, като на практика оформи съответните актове за отнемане и предоставяне на описания в разпоредбата имот – публична държавна собственост“; „с посочването на конкретен имот, индивидуализиран по вид, местонахождение и дори акт за публична държавна собственост, се предопределя съдържанието на актовете, които Министерският съвет трябва да издаде“; „разпореждането с посочения обект не би могло да се осъществи без съгласието на институцията, чийто интереси в конкретния случай се засягат“.

С оспорената разпоредба на § 25 от ПЗР на ЗИД на ЗЛЗВНП обаче Народното събрание не възлага на Министерския съвет да предостави конкретно имущество на Министерството на правосъдието, а урежда правоприемството поради преминаването на Бюрото по защита от главния прокурор като орган на съдебната власт към Министерството на правосъдието като орган на изпълнителната власт. С разпоредбата не се отнема и преразпределя имущество, необходимо за нуждите на прокуратурата, защото това държавно имущество е предоставено за изпълнение функциите на Бюрото по защита, а не на главния прокурор. Законовата разпоредба не изисква и последващи действия на правителството и не предопределя съдържанието на негови конкретни административни актове. Не е необходимо да се изисква и съгласието на Висшия съдебен съвет (ВСС), защото оспорената уредба не се отнася до упражняване конституционното правомощие на Министерския съвет да организира стопанисването на държавното имущество. Упражняването пък на законодателната компетентност на Народното събрание не е ограничено от даването на съгласие от органи на други власти.

С оспорената разпореда не се ограничава и конституционното правомощие на Пленума на ВСС да управлява недвижимите имоти на съдебната власт по чл. 130а, ал. 2, т. 6. Това правомощие включва организиране на управлението на недвижими имоти, предоставени от държавата за нуждите на съдебната власт. Това е управленска функция на Пленума на ВСС, която включва разпределяне ползването на недвижимите имоти, предоставени за нуждите на съдебната власт, между отделните нейни органи, както и възможност за възлагане стопанисването им на съответните административни ръководители. Тази функция не се засяга в случаите на законово уреждане на имуществено правопримство при реструктуриране. Съгласуване с органите на съдебната власт се изисква с цел да се осигурят необходимите материални условия за осъществяване на нейните функции. Задължението на държавата за материално обезпечаване се отнася за всички органи на държавна власт, а не само на органите от системата на съдебната власт. В тази връзка следва да се има предвид, че чл. 18, ал. 6 от Конституцията изисква държавните имоти да се стопанисват и управляват в интерес на гражданите и цялото общество, а не само на част от него. Именно тази конституционна повеля законодателят е изпълнил в разпоредбата на § 25.

Конституцията разделя държавната власт на законодателна, изпълнителна и съдебна. Това са трите основни функции на държавна власт, възложени за осъществяване от три системи от органи, които са относително независими един от друг, обвързани са от отношения на взаимен контрол и възпиране и функционират в определена взаимна връзка (така според практиката на Конституционния съд - Решение № 6 от 1993 г. по к.д. № 4 от 1993 г., Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г., Решение № 15 от 1999 г.

по к. д. № 11 от 1999 г., Решение № 8 от 2006 г. по к.д. № 7 от 2006 г., Решение № 3 от 2015 г. по к.д. № 13 от 2014 г.).

Модерният конституционализъм изисква балансът между властите да се постига чрез сътрудничество и взаимодействие между тях, както и чрез възможността всяка една от трите власти да има механизъм за контрол върху другите. Всяка една от трите власти в рамките на Конституцията обаче осъществява самостоятелно своите правомощия и механизмът на взаимодействие не трябва да лишава някой от органите на съответната власт от гарантираната му от Конституцията независимост и самостоятелност.

Според мотивите на Решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7 от 2005 г. „Взаимодействието и сътрудничеството, от една страна, и взаимният контрол и възпиране – от друга, не следва да водят обаче до обезличаване на която и да е от трите власти, до размиване на нейните собствени отговорности или до прехвърляне на специфични правомощия на други субекти“.

Компетентността на държавните органи следва да се упражнява в обема на конституционно определените им функции. Тук следва да се отчете и обстоятелството, че решаващ фактор за преценката коя дейност за коя власт е запазен конституционен периметър, е дали тази дейност е основна за изпълнение на конституционните правомощия. Това не означава, че не е възможно всяка от властите да извършва и действия, попадащи в основната конституционна компетентност на друга власт, но това не може да има за последица изземване или ограничаване на правомощия, определени на конституционно ниво. Оспорената законова разпоредба на § 25 от ПЗР на ЗИД на ЗЗЛЗВНП не засяга и не ограничава конституционната компетентност на законодателната, изпълнителната или съдебната власт, не нарушава конституционния модел на баланс между властите и затова е в съответствие с принципа за разделение на властите по чл. 8 от Конституцията.

Предвид изложените съображения Министерският съвет смята, че искането на главния прокурор за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на § 25 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (ДВ, бр. 80 от 2021 г.) е неоснователно и следва да бъде отхвърлено от Конституционния съд.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Стефан Янев)