



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от
Министерския съвет на Република България

по
конституционно дело № 4 за 2004 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 15 юни 2004 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 4 за 2004 г., образувано по искане на Пленума на Върховния касационен съд (ВКС).

С искането се оспорва конституционността на чл. 196, ал. 2 и 3, чл. 36, 36а, 36б и 36в и чл. 125а, ал. 7 от Закона за съдебната власт (ЗСВ). Поддържа се, че оспорените разпоредби нарушават чл. 8, чл. 87, ал. 2, чл. 117, ал. 2 и 3 и чл. 129, ал. 5 от Конституцията на Република България и противоречат на Решение № 18 на Конституционния съд от 1993 г. по к. д. № 19 за 1993 г., Решение № 14 на Конституционния съд от 1995 г. по к. д. № 23 за 1995 г. и Решение № 11 на Конституционния съд от 2002 г. по к. д. № 18 за 2002 г.

1. Относно твърденията за противоконституционност на чл. 196, ал. 2 и 3 от ЗСВ

Оспореният текст на чл. 196, ал. 2 от ЗСВ предвижда, че Висшият съдебен съвет (ВСС) съставя проект на годишен бюджет на съдебната власт, който представя в Министерството на финансите за включване в проекта на закон за държавния бюджет на Република България за съответната година.

В искането се твърди, че чл. 87, ал. 2 и чл. 117, ал. 3 от Конституцията, както и прогласената от нея самостоятелност на бюджета на съдебната власт се “накърняват категорично”, ако проектът, подготвен от ВСС, се внася в Министерството на финансите, а не в Министерския съвет, тъй като конституционният законодател е възложил изготвянето и внасянето на проектобюджета в Народното събрание на Министерския съвет, а не на Министерството на финансите. Изложени са аргументи за липсата на конституционно основание за изпращането на проектобюджета на съдебната власт на министъра на финансите, който бил “оперативен изпълнително-разпоредителен орган от състава на МС”.

Считаме това твърдение за неоснователно по следните съображения:

Няма конституционна забрана за законодателя да определи реда за съставяне на държавния бюджет, включително на бюджета на съдебната власт като негова съставна част. Три са компетентностите в областта на всеки бюджет – съставяне, изпълнение и отчитане. На кого се изпраща проектобюджетът на съдебната власт, кой го включва в държавния проектобюджет и кой го внася в Министерския съвет не са въпроси, които засягат компетентността на ВСС относно съставянето на проектобюджета на съдебната власт. Определената в чл. 196, ал. 2 от ЗСВ процедура не цели и не води до изземване на бюджетни правомощия на ВСС. Предназначението ѝ е да осигури изпълнението на компетентностите на органите на изпълнителната власт, включително на министъра на финансите, по съставянето, изпълнението и отчитането на държавния бюджет, които са уредени в Закона за устройството на държавния бюджет (ЗУДБ). Съгласно чл. 19 от този закон министърът на финансите изготвя окончателния проект на държавния бюджет и го внася в Министерския съвет заедно с мотивиран доклад. Няма конституционна норма, която да забранява на законодателя да възложи изготвянето на окончателния проект на държавния бюджет на министъра на

финансите. Съществуването на подобна уредба не нарушава чл. 87, ал. 2 от Конституцията и не ограничава бюджетната самостоятелност на съдебната власт.

От друга страна, в ЗСВ не са уредени изчерпателно въпросите, свързани със съставянето, изпълнението и отчитането на бюджета на съдебната власт. Единствените разпоредби в този закон относно съставянето на проектобюжета на съдебната власт, са чл. 122 и 123 по отношение на проектобюжета на Националната следствена служба и чл. 196 по отношение на общия проектобюджет на съдебната власт. Тъй като бюджетът на съдебната власт е съставна част на държавния бюджет, трудно може да се обоснове, че автономността на съдебната власт включва решаването на всички въпроси във връзка с бюджета само от нея и вътре в нея. Според нас волята на законодателя е при съставянето на проектобюжета на съдебната власт от ВСС и на проекта на държавен бюджет от Министерството на финансите да се прилага установеният за това ред в ЗУДБ.

Що се отнася до отпадналата в ал. 3 забрана за Министерския съвет да изменя проектобюжета на съдебната власт, такова ограничение съществува и сега в чл. 20, ал. 2 от ЗУДБ. С отмяната на текста в ЗСВ и запазването му в ЗУДБ законодателят прави опит да систематизира на едно място материята, свързана с устройството на държавния бюджет, а не нарушава конституционното изискване за пълна самостоятелност на бюджета на съдебната власт. Твърдението, че липсата на такава забрана в ЗСВ нарушава бюджетната самостоятелност на съдебната власт и предполага намеса на изпълнителната власт в процеса на съставянето на проектобюжета на съдебната власт, се опровергава от съществуването на същата забрана в ЗУДБ.

2. Относно твърденията за противоконституционност на чл. 36, 36а, 36б и 36в от ЗСВ

В искането се поддържа, че цялата материя, свързана с материалното обезпечаване на съдебната власт, включително относно придобиването и стопанисването на сградния фонд, е противоконституционна, тъй като цялата дейност по материалното обезпечаване се възлага на Министерството на правосъдието, което е орган на изпълнителната власт. Твърди се, че оспорените разпоредби нарушават чл. 8 във връзка с чл. 117, ал. 2 и 3 от Конституцията, както и постановеното с Решение № 18 на Конституционния съд от 1993 г. по к.д. № 19

за 1993 г. и с Решение № 11 на Конституционния съд от 2002 г. по к.д. № 18 за 2002 г.

Според чл. 36 от ЗСВ Министерството на правосъдието осигурява материалните условия за дейността на органите на съдебната власт, като средствата за капиталови разходи се осигуряват по бюджета му. Съответно чл. 36а предвижда, че Министерството на правосъдието може да придобива недвижими имоти и ограничени вещни права върху недвижими имоти за нуждите на органите на съдебната власт. С чл. 36б и 36в е уредено създаването, предназначението и финансовите източници на фонд "Съдебни сгради" и фонд "Затворни сгради" към Министерството на правосъдието, вторият от които не се обсъжда в искането, въпреки че се поддържа цялостна противоконституционност на раздел VI "Съдебни сгради".

Считаме, че чл. 36, 36а, 36б и 36в от ЗСВ са съобразени с Конституцията и с посочените по-горе решения на Конституционния съд по следните съображения:

Оспорените разпоредби не нарушават, а гарантират спазването на конституционното начало по чл. 8 за разделението на властите. Съдебната власт осъществява правосъдието в Република България, а Министерският съвет организира стопанисването на държавното имущество, включително като създава/придобива такова имущество за нуждите на съдебната власт и го предоставя за стопанисване на съдебните органи.

В Решение № 11 на Конституционния съд от 2002 г. съдът приема, че:

"1. Конституцията в чл. 8 и чл. 117 прогласява разделението на властите и независимостта на съдебната власт. Тези принципи изключват възможността Министерският съвет директно или чрез други органи да упражнява правомощията по стопанисването на държавното имущество, предоставено по чл. 106 от Конституцията на съдебната власт за осъществяване на нейните функции.

2. Терминът "организира", употребен в чл. 106 от Конституцията относно държавното имущество, необходимо за функционирането на съдебната власт, означава, че изпълнителната власт в лицето на Министерския съвет или на определен от него министър или друг държавен орган може да организира стопанисването на такова имущество единствено като го предоставя изключително и само на органите на съдебната власт.

3. Понятието "независима", употребено за съдебната власт в чл. 117, ал. 2 от Конституцията, включва и независимостта в стопанисването на предоставеното й имущество."

Това тълкуване се отнася за стопанисването на държавното имущество, предоставено на съдебната власт. От него не следва автоматично приложимостта му и по отношение на придобиването на държавно имущество за нуждите на съдебната власт, включително и по отношение извършването на капиталови ремонти, възстановяващи първоначалния срок на полезност на имуществото и поради това приравнени на придобиването му. В мотивите на същото тълкувателно решение се казва:

"По силата на чл. 106 от Конституцията Министерският съвет осъществява само управленската функция да организира стопанисването на това имущество, като се съобразява с чл. 8 от Конституцията и с конституционния статус на съдебните органи.

При упражняване на правомощието си да организира стопанисването на държавното имущество, необходимо за функционирането на съдебната власт, Министерският съвет, респективно министърът на правосъдието, следва да предоставя това имущество пряко на органите на съдебната власт, а не на органи, принадлежащи към някоя друга от властите, посочени в чл. 8 от Конституцията.

Да се организира стопанисването на държавното имущество, необходимо за функционирането на съдебната власт, означава да се разпредели и повери на съдебната власт за стопанисване конкретен държавен имот в определено населено място за задоволяване на нейните нужди ...

На кои от органите на съдебната власт Министерският съвет следва да предоставя стопанисването на държавното имущество е въпрос, свързан с автономността на съдебната власт, и следва да се реши вътре в нея. Достатъчно е само в акта на разпореждане на Министерския съвет да се посочи конкретният обект в конкретното населено място, предназначен за задоволяване на нуждите на съдебната власт."

В разпоредбата на чл. 36а от ЗСВ се урежда една правна възможност Министерството на правосъдието да придобива недвижими имоти и ограничени вещни права върху недвижими имоти за нуждите на съдебната власт, която по никакъв начин не нарушава принципа на разделение на властите и независимостта на съдебната власт. Регламентираната правна възможност е за

придобиване на собственост и вещни права от държавата чрез неин орган, а не за упражняване на правомощия по стопанисване на държавно имущество, предоставено на съдебната власт за осъществяване на нейните функции. Ето защо тя не влиза в противоречие и с тълкувателните решения на Конституционния съд по чл. 106 и по чл. 106 във връзка с чл. 8 и чл. 117 от Конституцията.

В мотивите на Решение № 19 на Конституционния съд от 1993 г. се казва:

”Министерският съвет организира стопанисването на държавното имущество, като се грижи за реда, по който то ще се извършва, и определя този, който ще го извършва. При тази организационна дейност Министерският съвет издава актове, но **тя може да се осъществява и от отделни министри** или други овластени от Министерския съвет органи. В това отношение Конституцията предоставя на Министерския съвет да вземе решението, считано от него за най-целесъобразно. Тя не предопределя ресорните министри или другите органи, на които той може да повери някаква организационна дейност, свързана със стопанисването на държавното имущество. В живота наистина има случаи, когато във връзка с организационната дейност на Министерския съвет, поверена му с чл. 106 от Конституцията, той е обвързан от определени правила. Обаче тези правила не са конституционни, а **се издават на законово равнище**”

В диспозитива на Решение № 14 на Конституционния съд от 1995 г. се казва:

”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 като президента, Народното събрание, съдебните органи и Конституционния съд. 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.”

И в трите посочени тълкувателни решения Конституционният съд не изключва възможността организирането на стопанисването на държавното имущество да се извършва не само от Министерския съвет, но и от друг орган на изпълнителната власт, като изрично подчертава, че този орган може да е министър. Конституционно и законово задължен да взаимодейства с органите на

съдебната власт е министърът на правосъдието, подпомаган от съответни структурни звена в Министерството на правосъдието. Една от насоките на това взаимодействие (чл. 35, ал. 1, т. 6 от ЗСВ) е взаимодействието между съдебната и изпълнителната власт относно придобиването, стопанисването и разпореждането със съдебните сгради.

За да изпълнява Министерският съвет конституционното си задължение да организира стопанисването на държавното имущество, включително като се разпорежда с него и го предоставя за нуждите на съдебната власт, е необходимо той да придобива това държавно имущество и да разполага с бюджетните средства за това. В противен случай Министерският съвет, съответно министърът на правосъдието не биха могли да изпълнят задължението си да предоставят на съдебните органи необходимото за функционирането им имущество.

Следователно в случаите когато министърът на правосъдието предоставя на съдебната власт държавен имот за стопанисване, той трябва да има годно правно основание (а то е придобиването) да предостави правомощията по стопанисването изключително и само на органите на съдебната власт, съответно да издава актове по разпореждане с държавни имоти, в които се помещават органи на съдебната власт само с тяхното изрично съгласие.

Опитът на ВКС в искането да тълкува принципа на разделение на властите и независимостта на съдебната власт единствено на плоскостта само права за съдебната власт и само задължения за изпълнителната власт, противоречи както на установеното в чл. 106 правомощие на Министерския съвет да организира стопанисването на държавното имущество (което като всяко конституционно правомощие има две страни – право и задължение), така и на вложеното от конституционния законодател съдържание в чл. 8.

В тази връзка в Решение № 6 на Конституционния съд от 1993 г. се казва:

”Правното и политическо съдържание на термина “разделение на властите” се състои в това, че държавната власт има три основни сфери на проявление, възложени на три основни системи от органи, които са относително независими един от друг и функционират в определена взаимна връзка. Става дума за трите основни функции на държавната власт, т.е. разграничаване компетентността между трите групи органи, а не някакво тривластие, изключено в управлението на съвременната държава. Така схванато, 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, което рефлектира върху правата на гражданите. Научното обяснение изисква да се държи сметка и за това, че няма "китайска стена" между трите власти, че те взаимодействат помежду си и че в последна сметка са прояви на единната държавна власт и суверенитет."

Водещото начало на взаимодействие между властите обаче предполага равнопоставеност между тях за конституционносъобразно изпълнение на правомощията им. На кои от органите на съдебната власт следва да се осигури държавно имущество и след това да се предостави стопанисването му безспорно е въпрос, свързан с автономността на съдебната власт, и министърът на правосъдието може да предложи, но не и да реши вместо нея. Извод, че изпълнителната власт чрез министъра на правосъдието ще определя кои съдебни органи имат съответните нужди и така ще ги постави в конституционнедопустима зависимост от себе си, не следва от оспорените разпоредби на чл. 36 и 36а от ЗСВ. В съответствие с чл. 27, ал. 1, т. 2 от същия закон ВСС определя броя, съдебните райони и седалищата на районните, окръжните, военните и апелативните съдилища по предложение на министъра на правосъдието. За да може министърът на правосъдието да предложи на ВСС да увеличи броя на съдилищата, той трябва да е в състояние да осигури материалните условия за дейността на новите съдилища, включително съдебни сгради. При това с оглед необходимостта от взаимодействие между съдебната и изпълнителната власт, осигурявано чрез министъра на правосъдието, той участва в работата на ВСС, като прави предложения и дава становища, но без да има право на глас, за да се гарантира независимостта на съдебната власт.

В искането на ВКС се твърди също, че чл. 36б и 36в от ЗСВ са противоконституционни, тъй като противно на изискването за материална независимост и самостоятелен бюджет на съдебната власт, фонд "Съдебни сгради" е създаден и функционира към Министерството на правосъдието, а не към основните звена на съдебната власт, съответно към ВСС. Твърдяната противоконституционност е обоснована с произхода на по-голямата част от средствата по фонда – от дейности, пряко свързани с правораздаването, които на практика преминавали под управлението на изпълнителната власт и използването им се определяло по усмотрение на изпълнителната власт. При наличието на чл. 2, ал. 7 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2004 г.,

съгласно който разходването на средствата по фонд "Съдебни сгради" се съгласува с Висшия съдебен съвет (аналогична разпоредба съществува в годишните закони за държавния бюджет от 2001 г. насам), че разходването на средствата по фонд "Съдебни сгради" се съгласува с ВСС, подобно твърдение е напълно необосновано.

И накрая прави впечатление, че застъпваната позиция на ВКС относно противоконституционността на законовата уредба на фонд "Съдебни сгради" е напълно противоположна на позицията, застъпена в искането му за задължително тълкуване на чл. 106, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията, по което бе образувано конституционно дело № 18 за 2002 г. и постановено Решение № 11 на Конституционния съд от 2002 г. В това искане ВКС изрично заяви:

"Същевременно не считаме за противоконституционни текстовете в ЗСВ, с които се създава фонд "Съдебни сгради" и съответно звено в Министерството на правосъдието, тъй като те не засягат стопанисването и управлението на държавното имущество, необходимо за функционирането на съдебната власт, а се отнасят само до организацията по неговото формиране(създаване), за да бъде предадено след това на магистратурата."

3. Относно твърдението за противоконституционност на чл. 125а, ал. 7 от ЗСВ

В искането се твърди, че новосъздадената ал. 7 в чл. 125а от ЗСВ изцяло противоречи на чл. 129, ал. 5 от Конституцията, тъй като предвижда ограничен мандат на заместниците на административните ръководители за срока на мандата, през който съответният ръководител изпълнява длъжността си. Твърди се също, че текстът противоречи и на чл. 4 от Конституцията, тъй като ЗСВ съдържа вътрешно противоречие, което е юридически недопустимо, като предвижда в ал. 5 и ал. 7 на чл. 125а два различни режима относно мандата на административните ръководители и техните заместници в рамката на общото конституционно понятие "административен ръководител".

Съгласно чл. 129, ал. 5 от Конституцията административните ръководители в органите на съдебната власт, с изключение на тези по ал. 2, се назначават на ръководната длъжност за срок от пет години с право на повторно назначаване. От друга страна, в разпоредбата на чл. 133 от Конституцията се възлага на законодателя да уреди организацията и дейността на съдилищата, на

прокурорските и на следствените органи и условията и реда за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите. Като не изброява длъжностите на административните ръководители в чл. 129, ал. 5, конституционният законодател с чл. 133 от Конституцията предоставя определянето им да се извърши на законово ниво. Конституционното понятие "административни ръководители в органите на съдебната власт" е законово конкретизирано чрез изчерпателно изброяване в разпоредбата на чл. 125а, ал. 1 от ЗСВ. Тази разпоредба е в пълно съответствие със структурата на органите на съдебната власт, определена в Конституцията. Структурата на съдилищата е посочена в чл. 119, ал. 1 от Конституцията – Върховен касационен съд, Върховен административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища. Конституционното изискване на чл. 126 е структурата на прокуратурата да съответства на структурата на съдилищата. Член 128 от Конституцията регламентира, че следствените органи са в системата на съдебната власт, като структурата им в съответствие с чл. 133 се урежда на законово равнище. В пълно съответствие с тази конституционноустановена структура на органите на съдебната власт в чл. 125а, ал. 1 от ЗСВ са посочени административните им ръководители. В това изброяване не са включени заместниците на административните ръководители на органите на съдебната власт. В Конституцията се установява мандат само на административните ръководители на органите на съдебната власт, а не и на лицата, които ги подпомагат или заместват при осъществяването на функциите на ръководната длъжност. Конституционният законодател има предвид само лицата, които ръководят структурните звена на съдебната власт, така както тези звена са определени в Конституцията и затова определя мандат само за административните им ръководители. Ето защо в чл. 125а, ал. 7 от ЗСВ не се регламентира режим на мандат за заместниците на административните ръководители по чл. 125а, ал. 1, а се посочва само периодът от време, за който заместниците се назначават с цел да подпомагат съответните административни ръководители при осигуряване и гарантиране на законови условия за възможно най-качествено и добро ръководство на съответното звено на съдебната власт на екипен принцип и да ги заместват при отсъствие. Законодателното решение в чл. 125а, ал. 7 от ЗСВ е в съответствие и с практиката на Конституционния съд по конституционната допустимост за установяване на мандат в закон.

Конституционната допустимост на установяване на мандат в закон беше застъпена в Решение № 33 на Конституционния съд от 1998 г., в което се казва:

“Няма конституционна разпоредба, която да изключва възможността мандат да имат и други органи, освен изрично посочените в Конституцията. Щом няма забрана, не може да се говори за нарушаването ѝ, за противоконституционност. За случаите, посочени в нейните разпоредби, Конституцията изисква задължително мандат за определени органи. Това не означава, че за други органи Народното събрание със закон не може да предвиди мандатност.”

Това становище на Конституционния съд обаче не беше потвърдено по отношение на мандата на административните ръководители в органите на съдебната власт при постановяването на Решение № 13 на Конституционния съд от 2002 г. по повод оспорването на конституционосообразността на законовото установяване на такъв мандат преди изменението на Конституцията, с аргумент, че:

“Всички съдии, прокурори и следователи имат общ статут по отношение на несменяемостта, което осигурява стабилност на съдебната система. Този конституционен принцип изключва въвеждането на мандатност на определена категория магистрати; която да породи смяната на съдии, прокурори и следователи от длъжността, която заемат.”

Съобразявайки се именно с това становище на Конституционния съд законодателят не е определил в ЗСВ мандат за заместниците на административните ръководители, тъй като за тях такъв не е установен изрично в чл. 129, ал. 5 от Конституцията, а от друга страна те не са определени като или приравнени на административни ръководители в разпоредбата на чл. 125а, ал. 1 от ЗСВ.

Що се касае до твърдението за противоречие на чл. 125а, ал. 7 от ЗСВ с чл. 4 от Конституцията поради вътрешно противоречие в закона с установяването на различен режим относно мандата в ал. 5 и ал. 7 от чл. 125а, следва да се отбележи, че вътрешно противоречие се съдържа в искането на ВКС, а не в закона. Твърди се противоконституционност на уредбата в чл. 125а, ал. 7, без да се оспорва разпоредбата на чл. 125а, ал. 1, която изброява административните ръководители в органите на съдебна власт, между които не са техните заместници. Щом Конституцията установява мандат само за административните

ръководители, щом предоставя конкретното определяне на длъжностите им в закона и това определяне не се оспорва като противоконституционно, несъответно на Конституцията и на посоченото по-горе решение на Конституционния съд е да се иска установяване в закона на мандат и за лица, заемащи длъжности, които не са длъжности на административен ръководител. Твърдението на ВКС не може да се аргументира и с Решение № 1 на Конституционния съд от 2004 г., тъй като то се отнася за лица, чийто мандат изрично е установен в Конституцията и е неотносимо към лица, заемащи длъжности, за които Конституцията не установява такъв. Напротив, в мотивите на Решение № 1 от 2004 г. се съдържат аргументи в подкрепа на конституционносъобразността на законодателната уредба в чл. 125а, ал. 7, а именно:

“Приемствеността обаче е възможна с оглед на конституционната уредба, отнасяща се до вицепрезидента, който се избира едновременно, в една листа и при условията за избор на президент, подпомага президента в дейността му... Тази приемственост е неотносима към чл. 129, ал. 2 от Конституцията, по реда и при условията на която се назначават председателите на двете съдилища и главния прокурор, **но не и други лица, подпомагащи дейността им или изпълняващи функциите им.**”

Аналогичен следва да бъде и прочитът и на конституционния текст на чл. 129, ал. 5, а именно, че условията и редът, при които се назначават административните ръководители по чл. 129, ал. 5 от Конституцията са неотносими към лицата, подпомагащи дейността им или в определени случаи изпълняващи функциите им.

С оглед посоченото считаме, че искането на ВКС за обявяване на противоконституционността на чл. 196, ал. 2 и 3, чл. 36, 36а, 36б и 36в и чл. 125а, ал. 7 от Закона за съдебната власт е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:



(Симеон Сакскобургготски)