



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Изх. № 10-00-16/..... 29-11-2021

На Ваш № 252/27.10.2021 г.
к. д. № 20/2021 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е

ОТ ИВАН ДЕМЕРДЖИЕВ – МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 20/2021 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд (КС) от 27 октомври 2021 г. съм конституиран като заинтересована страна по конституционно дело № 20 за 2021 г., образувано на 19 октомври 2021 г. по искането на главния прокурор на Република България до Конституционния съд за установяване на противоконституционност на основание чл. 150, ал. 1 от Конституцията на Република България (Конституцията) на разпоредбите на § 25 от Преходните и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (обн., ДВ, бр. 80 от 24.09.2021 г.).

Конституционният съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията във връзка с чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС), с посоченото по-горе определение е допуснал искането на главния прокурор за разглеждане по същество. В случая е оспорена разпоредбата на § 25 от Преходните и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (обн., ДВ, бр. 80 от 24.09.2021 г.), която запазва своето самостоятелно значение в рамките на корпуса на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (обн., ДВ, бр. 103 от 23.11.2004 г.; поел. изм. и доп., бр. 80 от 24.09.2021 г.).

Съгласно практиката на Конституционния съд предмет на искане за установяване на противоконституционност могат да бъдат преходните и заключителните разпоредби на закон за изменение и допълнение на действащ закон, доколкото те запазват своето самостоятелно значение в рамките на корпуса на изменения или допълвания закон (Вж. Определение от 10.07.2008 г. по к. д. № 5/2008 г., Решение № 6/2008 г. по к. д. № 5/2008 г., Определение от 4.06.2009 г. по к. д. № 6/2009 г.).

Вносителят на искането твърди за противоречие на § 25 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (ДВ, бр. 80/24.09.2021 г.) с чл. 106 от Конституцията в частта: „Министерският съвет организира стопанисването на държавното имущество“, както и с принципа за разделението на властите – чл. 8 от Конституцията. Посочва също така, че съгласно § 25 от ПЗР на ЗИДЗЗЛЗВНП „Дълготрайните материали активи, ползвани от Бюрото по защита при главния прокурор, се предоставят на Министерство на правосъдието.“ Това законово разрешение противоречи на разпоредбата на чл. 106 КРБ, според която „Министерският съвет организира стопанисването на държавното имущество.“

В качеството ми на министър на правосъдието, който е конституиран като страна по делото и в определения 30-дневен срок, изразявам следното становище по предмета на делото:

1. По отношение на соченото в искането противоречие на § 25 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (ДВ, бр. 80/24.09.2021 г.) с чл. 106 от Конституцията в частта: „Министерският съвет организира стопанисването на държавното имущество“, както и с принципа за разделението на властите – чл. 8 от Конституцията.

Най-напред с оглед характера на искането следва да се отбележи, че с § 18 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (обн., ДВ, бр. 21 от 2014 г.), приет от 42-то Народно събрание, дълготрайните материални активи, ползвани от специализирания отдел „Бюро по защита“ в Главна дирекция „Охрана“ към Министерството на правосъдието, са били предоставени на Прокуратурата на Република България и тогава това не е поставяло под съмнение неговата конституционна допустимост.

Сега в искането си главният прокурор посочва, че с атакуваната разпоредба на § 25 от ПЗР на ЗИДЗЗЛЗВНП, Народното събрание на практика е задължило Министерският съвет да отнеме имоти — публична и частна държавна собственост (част от дълготрайните материални активи), дадени за безвъзмездно управление на Прокуратурата на РБ и ползвани от Бюрото по защита при главния прокурор и да ги предостави на Министерство на правосъдието. Вносителят на искането твърди, че съдържанието на съответните актове на МС било предопределено в нарушение на чл. 106 от КРБ в частта, с която на Министерския съвет е предоставено правомощието да организира стопанисването на държавното имущество. Нарушен е бил и принципът на разделение на властите, прокламиран в чл. 8 от КРБ, тъй като законодателната власт е иззела и упражнила разпоредителни конституционни правомощия на изпълнителната, които са израз на „типично управленска функция“.

Смятам, че това разбиране на главният прокурор е погрешно. В тази връзка следва да се има предвид, че в съответствие с чл. 2, ал. 2, т. 4 от Закона за държавната собственост собствеността на имотите, предоставени за осъществяване функциите на съдебната власт, са публична държавна собственост. Съгласно чл. 106 от Конституцията Министерският

съвет организира стопанисването на държавно имущество. В Решение № 19/93 г. по к. д. № 11/93 г. Конституционният съд пояснява, че стопанисването на държавно имущество е съвкупност от разнородни и неизброими изчерпателно действия, с които поначало Министерският съвет нито е необходимо, нито е възможно да се нагърби. Поради това, според Конституционния съд нормата на чл. 106 от Конституцията е предвидила, че Министерският съвет организира стопанисването на държавното имущество, което е типична управленска функция.

Съгласно чл. 18, ал. 6 от Конституцията държавните имоти се стопанисват и управляват в интерес на гражданите и на обществото. Оттук следва, че както през 2014 г. от 42-то НС така и сега от 46-то НС, законодателният орган се е съобразил с чл. 18, ал. 6 от Конституцията, като е предвидил управлението на дълготрайните материални активи, ползвани от „Бюро по защита“ да бъде в интерес на гражданите и обществото.

Всичко това означава, че управлението на имуществото на съдебната власт е управление при необходимия баланс и съблюдаване на нейната независимост. Това разбиране отговаря на принципа за разделение на властите – чл. 8 от Конституцията и на независимостта на съдебната власт, гарантирани от чл. 117, ал. 2 и 3 от Конституцията.

На следващо място следва да се отбележи, че не е налице конституционна възможност законодателят да предостави другиму правомощията си да урежда обществените отношения на законово ниво, както е в случая с § 25 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (ДВ, бр. 80/24.09.2021 г.).

С § 25 ЗИД на ЗЗЛЗВНП не се изземват правомощия на Министерския съвет предоставени с чл. 106 от Конституцията, тъй като Народното събрание въздейства върху заварени правоотношения, които могат да бъдат променени само от законодателният орган на страната и Министерският съвет не може да се разпорежда с държавни имоти, в които се помещават държавни институции, като издава едностранни актове по целесъобразност без да е налице законодателният акт.

В случая законодателят, при изпълнението на нелеката задача да уреди изцяло по нов начин материята в областта на защита на застрашените лица, съобразявайки се с конституционните изисквания, е потърсил и постигнал справедлив баланс между интересите на гражданите и обществото с предоставянето на дълготрайните материални активи на Министерството на правосъдието, които да продължат да бъдат ползвани от „Бюро по защита на застрашени лица“.

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 ПЗР на ЗИД на ЗЗЛЗВНП не само, че не е прецедент в българското законодателство, а е 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.

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 настоящето 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 ЗЗЛЗВНП 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. Законната 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.

За държавата законовият път е единственият, за да дисквалифицира правно всички без разлика юридически факти, използвани като правно основание за упражняване на правото на ползване върху държавен имот при различни условия от тези, които тя е определила. В тази връзка практиката на законодателя е винаги, когато определя условия (а те по същество са ограничения), в рамките на които се развива даден вид правоотношение, да даде възможност в определен срок заварените да бъдат преуредени в съответствие с новите правни условия. Недопустимо би било за заварените правоотношения да се определят правни условия, различни от въведените със закона, защото именно в този случай може да се поддържа успешно, че се нарушава принципът на правовата държава и се допуска съществуването и прилагането на различни правни условия за даден вид дейност. Самото изискване на чл. 17, ал. 4 от Конституцията режимът на обектите на държавната и на общинската собственост да се уреди със закон предполага уреждането му чрез норми на публичното право, съдържащи различия от общите правила за собствеността. Самата дума „режим“, използвана от конституционния законодател, предполага въвеждането на ограничения. Определянето на формата на въвеждане на ограниченията – със закон, изисква тези ограничения да се прилагат по отношение на всички. Въпрос на правна техника е да се определи начинът на въздействие на тези публичноправни норми върху заварените правоотношения.

2. По отношение на соченото в искането противоречие на § 25 от ПЗР на ЗИДЗЛЗВНП с разпоредбата на чл. 130а, ал. 2, т. 6 от Конституцията и с принципа за разделението на властите – чл. 8 от Конституцията.

В Решение № 6 на Конституционния съд от 1993 г. по конституционно дело № 4/1993 г. съдът посочва, че „В термина „разделение на властите“, както и в много други правни термини има известна условност, но той се употребява и днес по традиция, създадена под въздействието на определени исторически и политически фактори. Правното и политическото 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 различните власти, че те взаимодействат помежду си и че в последна сметка са прояви на единната държавна власт и суверенитет. Тази е идеята, вложена в чл. 8 от Конституцията, който гласи: „Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна.““

Недвижимите имоти, ползвани от Бюрото по защита към главния прокурор, са били предоставени за безвъзмездно ползване с Решение № 720 от 18 септември 2015 г. на Министерския съвет, в което се посочва, че поради отпаднала нужда от Министерството на отбраната се отнема правото на управление върху имотите намиращи се в област София, Столична община, гр. София, район „Сердика“, бул. „Подполковник Калитин“ № 21 с подборно описани идентификатори.

Акът на Министерския съвет е издаден след правопораждащото действие на ЗИД на ЗЛЗВНП, обн., ДВ, бр. 21 от 2014 г., с който специализираният отдел „Бюро по защита“ в Главна дирекция „Охрана“ към Министерството на правосъдието е било преобразувано в Бюро по защита към главния прокурор.

Подробно описаните имоти с идентификатори в посоченото Решение № 720 от 18 септември 2015 г. на Министерския съвет се предоставят за безвъзмездно управление на Министерството на правосъдието за нуждите на Бюрото по защита към главния прокурор.

В последствие във връзка с преминаването на имуществото на съдебната власт от Министерството на правосъдието към ВСС (ЗИД на ЗСВ, обн. ДВ, бр. 28 от 2016 г.) тези недвижими имоти са преминали към ВСС и той от своя страна ги е разпределил на Прокуратурата на РБ, тъй като са били за предназначени за нуждите на Бюрото по защита към главния прокурор.

Конституционният съд многократно се е произнасял в свои решения, че материалната независимост включва и независимост при стопанисване на държавното имущество, предоставено на съдебната власт. Аргумент в подкрепа на това становище е тълкувателното решение № 14 от 1995 г. по к.д. № 23 от 1995 г., според което Министерският съвет не може да се разпорежда с държавните имоти, в които се помещават звената на съдебната власт, като издава едностранни актове по целесъобразност освен с тяхното изрично съгласие.

При упражняване на всички свои правомощия, включително и тези по чл. 106 от основния закон, Министерският съвет е длъжен да действа в съответствие с Конституцията, по силата на чл. 105, ал. 1 от нея. С особена сила това важи за основополагащата норма на чл. 8 от Конституцията, прокламираща принципа на разделение на властите. Конституционният съд в редица решения е изяснил конституционно възприетия принцип на разделение на властите, а именно, че държавата има три основни сфери на проявление, възложени на три основни системи от органи, относително независими един от друг, които функционират в определена взаимна връзка.

Те взаимодействат помежду си и са проява на единната държавна власт и суверенитет. Разделението на властите не трябва да води до изолация, а до сътрудничество и взаимодействие между тях. Трите власти са равностойни, независими и се възпират една друга, но също си взаимодействат (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.).

Конкретната необходимост за съобразяване с чл. 8 при прилагане на чл. 106 от Конституцията е пояснена в също така задължително тълкувателно решение № 14 от 1995 г. по к.д. № 23 от 1995 г., където прогласяването в чл. 8 от Конституцията на принципа за разделение на властите изисква институционното изграждане и съществуване на органите на всяка от трите власти. За да осъществяват дейността си, на тези органи трябва да се осигурят подходящи условия, при създаване на които трябва да се държи сметка на самостоятелността и значимостта им.

С оспорената разпоредба 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 правоприемство 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.

Ето защо с правопораждащото действие на § 25 от ПЗР на ЗИДЗЗЛЗВНП (ДВ, бр. 80 от 2021 г.) законодателният орган е предвидил предоставянето на дълготрайните материали активи, ползвани от Бюрото по защита при главния прокурор на Министерство на правосъдието, които да продължат да бъдат ползвани от „Бюро по защита на застрашени лица“. Със законодателният акт Народното събрание е преуредило по нов начин охраната на защитените лица и в тази връзка е предвидено ползването на държавната собственост да продължи да се осъществява от „Бюро по защита на застрашени лица“ към Министерство на правосъдието.

Предвид изложените съображения смятам, че искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 25 от Преходните и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (обн., ДВ, бр. 80 от 24.09.2021 г.) е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

ИВАН ДЕМЕРДЖИЕВ
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

