



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 4

София, 21 април 2005 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Неделчо Беров

Членове: Стефанка Стоянова

Мargarита Златарева

Васил Гоцев

Людмил Нейков

Румен Янков

Живан Белчев

Лазар Груев

Мария Павлова

Емилия Друмева

Владислав Славов

Евгени Танчев

при участието на секретар-протоколита Галина Добрева разгледа в закрито заседание на 21 април 2005 г. конституционно дело № 11 /2004 г., докладвано от съдията Стефанка Стоянова.

Делото е образувано на 22 декември 2004 г. по искане на Общото събрание на Наказателната колегия на Върховния касационен съд. Към него е присъединено за съвместно разглеждане и решаване к.д. № 4/2005 г., което е образувано на 18 февруари 2005 г. по искане на Пленума на Върховния касационен съд.

Двете искания имат еднакъв предмет. Те са основани на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и с тях е оспорена конституционността на чл. 28, ал. 9, изр. 2 от Закона за съдебната власт /ЗСВ/ в редакцията след неговото изменение – ДВ, бр. 29/2004 г. Твърди се, че разпоредбата противоречи на чл. 129, ал. 2 от основния закон, защото създава възможност за продължаване на конституционно предвидения седемгодишен срок, за

който се назначават председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховен административен съд и главният прокурор.

С определения съответно от 25 януари 2005 г. и 10 март 2005 г. Конституционният съд е допуснал исканията за разглеждане по същество и е конституирал като заинтересувани страни Народното събрание, президента, Министерския съвет, министъра на правосъдието, Върховния административен съд, главния прокурор, Висшия съдебен съвет, Съюза на съдиите в България и Асоциацията на прокурорите в България.

Писмени становища са представени от Министерския съвет, министъра на правосъдието, главния прокурор, Висшия съдебен съвет, Съюза на съдиите в България и Асоциацията на прокурорите в България.

В становището на Съюза на съдиите в България са изложени съображения за противоконституционност на оспорената разпоредба. Те са основани на разбирането, че ограничаването на длъжността с мандат и забраната за повторно избиране, предвидени в основния закон, обосновават невъзможността за упражняване на функциите от председателите на върховните съдилища и главния прокурор след изтичане на срока за назначаването им.

В останалите становища се поддържа, че исканията са неоснователни. В съображенията, с оглед на които е направен този извод, има известно различие.

Според становищата на Министерския съвет и министъра на правосъдието чл. 28, ал. 2 ЗСВ по начало осигурява възможност за провеждане на избора на кандидат и назначаването му до изтичане на срока, за който е назначен неговият предшественик. Доколкото обаче не е изключено изборът да завърши и назначаването да се осъществи след този срок, се е налагало правната уредба да обхване и въпроса за изпълняващия съответната длъжност до встъпването на новоназначения. Оспореният чл. 28, ал. 9, изр. 2 ЗСВ съдържа такава уредба, нейното приемане има опора в

чл. 133 от Конституцията и тя е аналогична на уредбата на конституционно или законово установения мандат на други органи.

Според становището на главния прокурор и Висшия съдебен съвет чл. 28, ал. 9, изр. 2 не може да е в противоречие с чл. 129, ал. 2 от Конституцията, защото двете разпоредби имат различен предмет на регулиране - едната /конституционната/ определя реда и срока за назначаване на председателите на върховните съдилища и главния прокурор, а другата посочва от кого се изпълняват длъжностите след изтичане на срока и до встъпването на новоназначените. В тези становища, както и в становището на Асоциацията на прокурорите в България се изтъква още, че в основния закон няма единен и надлежно прогласен принцип за прекратяване на правомощията с изтичане на конституционно установения срок за времетраенето им, а анализът на отделни разпоредби, като показва различен подход, обосновава един извод – когато правомощията се прекратяват с изтичане на съответния срок, това се урежда изрично. Тъкмо отсъствието на такава уредба за срока по чл. 129, ал. 2 от Конституцията и необходимостта от приемственост и стабилност, произтичаща от характера на правомощията на тримата магистрати, изключват прекратяването на правомощията им с изтичането на срока.

Със становището си главният прокурор е поискал спиране на делото до решаването на к.д. № 2/2005 г. за тълкуване на чл. 150, ал. 1 от Конституцията относно правомощието на Върховния касационен съд и Върховния административен съд да сезират Конституционния съд и за установяване на противоконституционност на чл. 84, ал. 1, т. 2 и чл. 95, т. 3 ЗСВ в частта им “както и когато се вземе решение за сезиране на Конституционния съд на основание чл. 150, ал. 1 от Конституцията”.

Становището на асоциацията на прокурорите в България съдържа възражение и досежно допустимостта на искането на Общото събрание на Наказателната колегия на Върховния касационен съд, за което се изтъква,

че е направено въз основа на противоречаща на Конституцията разпоредба – чл. 84, ал. 1, т. 2 ЗСВ.

Конституционният съд обсъди двете искания, прецени съображенията, съдържащи се в тях и в становищата на заинтересуваните страни и за да се произнесе, взе предвид следното:

I

Произнасянето по допустимостта на искането е възможно във всяка фаза на конституционния процес. В такъв смисъл е чл. 25, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд. С оглед на това трябва да се обсъди направеното в тази насока възражение от една от заинтересуваните страни относно искането, внесено от Общото събрание на Наказателната колегия на Върховния касационен съд. Обсъждайки го, Конституционният съд приема, че няма основание за пререшаване на въпроса за допустимостта на искането.

Върховният касационен съд и Върховният административен съд са между субектите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, които могат да сезират Конституционния съд. Упражняването на това правомощие на върховните съдилища е възложено на общото събрание на съответната колегия с чл. 84, ал. 1, т. 2 и чл. 93, т. 3 ЗСВ. Конституционният съд с решение № 3 от 5 април 2005 г. по к.д. № 2/2005 г. е приел, че тези разпоредби не са в противоречие с основния закон. Наред с това при тълкуването на чл. 150, ал. 1 от Конституцията със същото решение е приел, че правомощие за сезиране на Конституционния съд въз основа на посочената разпоредба имат както пленумите на върховните съдилища, така и общото събрание на всяка от колегиите.

От Общото събрание на Наказателната колегия на Върховния касационен съд искането е внесено в Конституционния съд на основание чл. 84, ал. 1, т. 2 ЗСВ, чиято конституционосъобразност вече е проверена. Ето защо допустимостта на това искане не следва да се поставя под

съмнение и няма пречка да се пристъпи към разглеждането му по същество.

Тъй като разглеждането по същество на настоящето дело се предшества от решаването на к.д. № 2/2005 г., обсъждането на молбата за спиране е безпредметно.

II

Съгласно чл. 28, ал. 9 ЗСВ мандатът на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор започва от встъпването им в длъжност и те продължават да я изпълняват до встъпването на новоназначените. Съдържанието на разпоредбата сочи, че с нея се уточнява началото на срока на изпълнение на правомощията на тримата магистрати. Наред с това тя конкретизира кога приключва упражняването на правомощията, като времето на приключване се поставя в зависимост от успешното завършване на процедурата за избор и назначаване на съответните лица и встъпването им в длъжност. В частта, която определя края на правомощията на председателите на върховните съдилища и главния прокурор, разпоредбата противоречи на чл. 129, ал. 2 от Конституцията.

Срокът, за който президентът по предложение на Висшия съдебен съвет назначава председателите на върховните съдилища и главния прокурор, е седем години. Този срок е установен с чл. 129, ал. 2 от Конституцията. При приемането на конституционната разпоредба той е определен, като са съобразени въведената със същата разпоредба забрана за повторно избиране и срока на пълномощия на Народното събрание, което избира единадесет от членовете на Висшия съдебен съвет. В такъв смисъл са данните от стенографските протоколи на 170-то и 175 – то заседание на Великото Народно събрание.

За да гарантира стабилност на статуса на тези магистрати и тяхната несменяемост на заеманата длъжност, основният закон в ал. 3 на чл. 129

изчерпателно изброява основанията за прекратяване на правомощията им преди изтичане на посочения срок. Възможност за неговото продължаване не е предвидена. В Конституцията няма изрична уредба, позволяваща продължителността на срока да бъде увеличена, каквато уредба съществува примерно по отношение на срока на пълномощия на Народното събрание в чл. 64, ал. 2. Тя не може да се извлече и от изискването тримата магистрати не само да се назначават, но и да се освобождават от президента. Това изискване няма отношение към продължителността на срока. То е част от фактическия състав, формиращ реда за назначаването и освобождаването, като при въвеждането му, както е отбелязал Конституционният съд в решение № 13 от 25 юли 1996 г. по к.д. № 11/1996 г., се е целяло “на президентския указ да се придаде преди всичко престижен характер”. Редът е приложим за освобождаването и на основанията по ал. 3, и поради изтичане на срока по ал. 2 на чл. 129 от Конституцията. Когато се прилага при изтичане на срока, по този ред се констатира приключването му и се осъществява освобождаването от заеманата длъжност, без да се променя неговата продължителност, защото увеличаването или намаляване ѝ би довело до нарушение на Конституцията.

С оглед на изложеното за определянето срока по чл. 129, ал. 2 от Конституцията, без да се предвижда възможност за продължаването му и като се въвежда същевременно забрана за повторно избиране, следва да се приеме, че този срок е интервалът от време, през който тримата магистрати заемат и изпълняват съответната длъжност, той изтича с изтичането на седемте календарни години и тогава настъпва краят на мандата на назначените лица, а с приключването му се прекратяват техните правомощия и по-нататъшното им упражняване е недопустимо.

Оспорената разпоредба позволява председателите на върховните съдилища и главният прокурор да продължат да изпълняват длъжността си след изтичане на конституционно установения срок от седем години. Като

позволява това, тя всъщност променя този срок и го увеличава с периода от изтичане на седемте години до встъпването в длъжност на новоназначените или с неопределено по продължителност време. При предвидените в чл. 28, ал. 2 ЗСВ условия за откриване на процедура и внасяне на предложения несъмнено е възможно изборът във Висшия съдебен съвет и назначаването от президента да завършат до изтичане на мандата. Възможно е и обратното – изборът и назначаването да не приключат до края на мандата. Причините за това могат да са различни – несвоевременно откриване на процедурата за предложения и избор във Висшия съдебен съвет, провеждане на гласуването, без да се стигне до избор на кандидат, отказ от страна на президента да назначи предложения от Висшия съдебен съвет кандидат, който отказ би наложил отново да се проведе избор при спазване на условията по чл. 28, ал. 1-7 ЗСВ. Но каквито и да са причините, в този именно случай чл. 28, ал. 9, изр. 2 ЗСВ допуска срокът на правомощия да се продължи и в противоречие с чл. 129, ал. 2 от Конституцията да превиши седем години.

Действително оспорената разпоредба създава възможност за председателите на върховните съдилища и главния прокурор да продължат да изпълняват длъжността до встъпване в длъжност на новоназначените, без изрично да определя тази възможност като продължаване на конституционно установения срок. От това обаче не може да се направи извод, какъвто се поддържа в част от становищата, че разпоредбата няма за предмет и не урежда продължителността на срока по чл. 129, ал. 2 от Конституцията, а като няма съвпадение в предмета на регулиране, няма и противоречие с основния закон. Както се отбеляза, според чл. 28, ал. 9 ЗСВ началото на мандата на тримата магистрати започва от встъпването в длъжност и нейното изпълнение им се възлага до встъпването в длъжност на новоназначените. Изпълнявайки длъжността, те несъмнено я заемат. Следователно чл. 28, ал. 9 ЗСВ определя не само от кога, но и до кога се заема длъжността от тях, или както началния, така и крайния момент на

заемането ѝ. По такъв начин определя времето, през което тримата магистрати фактически упражняват правомощията си, а оттук и продължителността на срока за назначаването им на съответната длъжност. Тази продължителност освен от чл. 28, ал. 9 ЗСВ се урежда и от чл. 129, ал. 2 от Конституцията. Затова съвпадение в предмета на регулиране от двете разпоредби има. Няма съответствие помежду им обаче досежно установеното от тях време за заемане на длъжността от магистратите, назначени от президента, което обосновава противоконституционността на чл. 28, ал. 9, изр. 2 ЗСВ.

Друг извод не налага изтъкнатата в част от становищата необходимост от осигуряване на непрекъснатост в изпълнение на длъжността на председателите на върховните съдилища и главния прокурор. Трябва да се отбележи преди всичко, че оспорената разпоредба всъщност не гарантира постигането на такава непрекъснатост, тъй като е неприложима при предсрочно освобождаване от длъжност на основанията по чл. 129, ал. 3 от Конституцията. Освен това принцип за непрекъснатост в изпълнение на длъжността на тримата магистрати не се съдържа в Конституцията. Въвеждането на тази непрекъснатост е въпрос на законодателна преценка. Когато се въвежда, правната ѝ уредба трябва да отговаря на конституционното изискване по чл. 5, ал. 1, което е един от принципите на правовата държава, а именно тя да не противоречи на Конституцията. В случая противоречие има, защото, когато и доколкото осигурява непрекъснатост в изпълнение на длъжността, чл. 28, ал. 9, изр. 2 ЗСВ допуска, както вече се изтъкна, продължаването с неопределено време на срока по чл. 129, ал. 2 от Конституцията

Без значение обаче е обстоятелството дали тази уредба е в съответствие с правната уредба в други закони за длъжности, за чието заемане е предвиден определен срок. При произнасянето си по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията съдът, упражнявайки контрол за конституционност, преценява единствено дали е нарушение на

разпоредби от основния закон, като преценката се основава на съдържащи се в тях принципи, изисквания, а не на разпоредби от други нормативни актове. В такъв смисъл са решение № 3 от 30 декември 1991 г. по к.д. № 17/1991 г., решение № 3 от 10 май 1995 г. по к.д. № 6/1995 г., решение № 7 от 26 март 1998 г. по к.д. № 5/1998 г. Затова в случая се съобразява с установената от Конституцията продължителност на срока за назначаване на тримата магистрати и отсъствието на конституционно предвидена възможност за продължаването му. Същевременно не взема предвид уредбата, която осигурява непрекъснатост в изпълнение на длъжността и се съдържа в други закони. Невъзможността да бъде взета предвид такава уредба следва и от обстоятелствата, че тя не е била предмет на контрол за конституционност и наред с това се отнася за други органи, които имат други функции и чийто срок на правомощия е установен с други конституционни или законови разпоредби, като самото му установяване със съответния нормативен акт се съпровожда от предвидени в същия акт ред и начин за неговото продължаване.

Като приема по тези съображения оспорената разпоредба за противоконституционна, Конституционният съд намира, че искането следва да се уважи. Затова и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията

Р Е Ш И :

Обявява за противоконституционен чл. 28, ал. 9, изр. 2 от Закона за съдебната власт в редакцията след неговото изменение – ДВ, бр. 29/2004 г.

Председател:

Неделчо Беров