

ДО

Господин Председателя на КС

До уважаемите господа конституционни съдии

ПРАВНО МНЕНИЕ

От проф. д-р. Христина Балабанова

по дело 20/21

Уважаеми господин Председател,

уважаеми господа конституционни съдии,

поканена съм с определение на Конституционния съд от 27.10.21г да дам правно мнение по конст. дело 20/21г по искане на Главния прокурор за обявяване на противоконституционност на параграф 25 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. 80/24.09.2021г/

Искането е правно допустимо, тъй като е направено от субект, който е оправомощен да сезира Конституционния съд по реда на чл. 150, ал.1 от Конституцията на Република България, депозирано е в съответствие с изискванията на чл. 17, ал. 1 от Закона за Конституционния съд.

В искането се излагат аргументи за противоконституционност на посочения параграф с чл. 8 и чл.130а, ал. 2 т. 6 на Конституцията.

Параграф 25 от ПЗР на ЗИДЗЗЛЗВНП предвижда “Дълготрайните материални активи, ползвани от Бюрото по защита при главния прокурор да се предоставят на Министерство на правосъдието.”

Дълготрайните активи като ресурси включват както движими така и недвижими вещи. По начало и на основание чл. 106 на Конституцията ни , предоставянето на недвижими имоти публична държавна собственост се извършва с решение на Министерския съвет. Последните се включват в годишния общодържавен бюджет.

Едно от обобщените определения на бюджета е: систематичен опис на предполагаемите приходи и разходи на държавата за предстоящата респ. текущата финансова година, утвърдена от парламента. /проф. Ив. Стоянов Финансово право , С, 2010, с. 292/. В хода на бюджетния процес Министерство на финансите съставя проект на държавния бюджет. Сметната палата и Висшият съдебен съвет съставят проекти на бюджети за да бъдат включени като част от проекта на държавния бюджет.

След реформата от 2015г, вещите, които се предоставят за ползване на съдебната власт, включително недвижимите имоти, се управляват от Пленума на ВСС-чл. 130а, ал. 2, т. 6 от Конституцията /ДВ. бр.100 от 2015г/. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 389 от Закона за съдебната власт, според която предназначението на недвижимите имоти, предоставени за нуждите на съдебната власт, не може да се променя без съгласието на органите на съдебната власт.

Противоречие на параграф 25 от ПЗР на ЗИДЗЗЛЗВНП с чл. 8, чл. 117 и чл. 130а, ал. 2 т. 6 от Конституцията.

С посочената разпоредба НС е задължило Министерският съвет да отнеме имоти-публична и частна държавна собственост дадени за безвъзмездно управление на съдебната власт и ползвани от Бюрото за защита при главния прокурор и да ги предостави на Министерство на правосъдието. В случая Народното събрание разпорежда това, без да се зачита разпоредбата на чл. 388, ал. 1 от Закона за съдебната власт, че Пленумът на ВСС ги е разпределил на Прокуратурата на Р България респективно същите са дълготрайни материални активи на ПРБ.

Съгласно чл. 117, ал. 2 от Конституцията, съдебната власт е независима, при осъществяване на своите функции съдии, съдебни заседатели, прокурори и следователи се подчиняват само на закона. Алинея 3 на същият текст посочва императивно, че съдебната власт има самостоятелен бюджет.

Според Решение на Конституционния съд 19/1993г бюджетът на съдебната власт е самостоятелен. Органите на изпълнителната власт/ Министерски съвет, Министър на финансите/ не упражняват компетентност в процеса на съставяне, изпълнение и отчитане на бюджета. Тези органи само включват бюджета на съдебната власт като съставна част на годишния общодържавен бюджет, който Министерският съвет внася в Народното събрание.

Статутът на капиталовите разходи и последиците от разходването им трябва да се уреди по начин, който да е съобразен с чл. 8, чл. 117, ал. 2 и 3 от Конституцията в противен случай противоречи на чл. 8 от Конституцията. В този смисъл са и Решения на Конституционния съд №17/96г, Решение №18/93г, Решение № 11 /2002г, Решение № 16/2001 и др.

Съгласно разпоредбите чл. 362, чл. 363 и следващите от Закона за съдебната власт, Министърът на правосъдието предлага проект за бюджет на съдебната власт и го внася за обсъждане в Пленума на ВСС. Проектът се придружава с разчети за следващите две години.

Тези разпоредби са очертали една „посредническа“ функция на Министъра на правосъдието относно проекта за бюджет между Министерски съвет и Пленума на ВСС, след като ясно е подчертано, че обсъждането се извършва от Пленума на ВСС. Решаващият орган според законодателя е Пенумът на ВСС. В Решение № 8 /2007 на КС се посочва, че управлението на имуществото на съдебната власт от Министъра на правосъдието по чл.130 а ал.2 т.6 се осъществява при съблюдаване баланса с чл.117, ал.2 и се отнася до това имущество, управлението на което от министъра не затруднява нормалното функциониране на съдебната власт, не пречатства ефикасното упражняване на функции и не засяга в каквато и да било степен нейната независимост.

Важно място тук има и разпоредбата на чл. 364 от Закона за съдебната власт, според която е очертана императивна процедура по бюджетния процес досежно бюджета на съдебната власт. Законът казва, че Министерският съвет внася в Народното събрание проекта за закон за държавния бюджет на Р България за съответната година заедно с проектите за годишен бюджет на съдебната власт, предложен от Пленума на ВСС. Правната норма ясно очертава самостоятелния, независим характер на бюджета на съдебната власт и органът, който има правомощието за това. При приемането на държавния бюджет, Народното събрание изслушва доклад на Пленума на ВСС, представен от негов представител. /чл. 364, ал. 2 от ЗСВ/. По аргумент на противното без наличието на представител на ВСС, без зачитане мнението, становището на ВСС, не може да се приеме бюджета на съдебната власт. Това е императивна норма, очертаваща императивна бюджетна процедура. Народното събрание приема бюджета на съдебната власт разпределен за ВСС, Инспектората, органите на съдебната власт и Националния институт на правосъдието.

По аналогия тази процедура трябва да бъде спазена и при промени, актуализиране на бюджета на съдебната власт.

Дори при взаимодействието между изпълнителната и съдебната власт, правомощията на министъра на правосъдието са ограничени. Систематичното тълкуване на член 370 от Закона за съдебната власт поставянето ѝ отделно от процедурата по съставяне на бюджета на съдебната власт, ясно посочва че по отношение на бюджета, министърът внася само проект за такъв. Решаващата компетентност е на Пленума на ВСС при спазване на посочената императивна процедура по чл. 364 от ЗСВ.

С приемането на параграф 25 от ПЗР на ЗИДЗЗЛЗВНП е нарушен принципът на разделение на властите /чл. 8 от Конституцията/, независимостта на съдебната власт /чл. 117 от Конституцията/ и чл. 130 а, ал 2 т. 6 от Конституцията.

Това е така, защото с приемането на цитирания текст Народното събрание на практика е навлязло в разпоредителните правомощия на изпълнителната и съдебната власт, свързани със стопансването на държавното имущество, като определя с кой конкретно субект да стане задоволяването на съответните нужди. Вж. Решение на КС №4/2008г/. Подобно е и Решение № 3 от 2015г на КС, според което всяка от трите власти в рамките на Конституцията осъществява своите правомощия, поради което механизма на взаимодействие между тях изключва налагане на действия или предписване на актове лишавачи органите на съответната власт от гарантираната им от Конституцията самостоятелност и дискреционна преценка в процеса на осъществяване на правомощията, които имат.

Народното събрание изцяло е иззело управлението на имуществото на съдебната власт, като е иззело правомощия на МС по Конституция, тези на Пленума на ВСС и е нарушило независимостта на съдебната власт /чл. 117 от К/.

В общоприетия смисъл „независимост“ на съдебната власт означава самостоятелност, самостоятелност. Тази независимост, самостоятелност се постига чрез различни правни средства. Това е така, защото една от формите на независимостта на съдебната власт е осигуряване на самостоятелността на нейния бюджет наред с гарантиране независимостта на съдии, прокурори, съдебни заседатели, невмешателство при решаване на делата и т.н. Народното събрание е навлязло в разпоредителните правомощия на изпълнителната и в тези на съдебната власт/ Пленума на ВСС/, излизайки извън обхвата на чл. 84, чл. 85 и чл. 86 от Конституцията. То е предопределило съдържанието на актовете на Пленума на ВСС. Стопанването на държавното имущество, което е конституционно задължение на МС /чл. 106/, не може да се упражнява без да се зачита компетентността на ВСС, доколкото съдебната власт е отделена и независима от изпълнителната власт. По този начин се пренебрегва и конституционноправният престиж на органите на съдебната власт.

А това на практика означава нарушаване на принципа за разделение на властите, както и на конституционния принцип за независимост на съдебната власт.

В конкретния случай недвижимите имоти, ползвани от Бюрото за защита към главния прокурор, са предоставени за безвъзмездно ползване на ВСС. В съответствие с чл. 388, ал. 1 от ЗСВ Пленумът на ВСС ги е разпределил на Прокуратурата на РБ.

Уважаеми конституционни съдии, на основание гореизложеното предлагам да приемете за основателно искането на главния прокурор и да обявите противоконституционност на параграф 25 от ЗИДЗЗЛЗВНП поради противоречие с чл. 8, чл. 130 а, ал. 2 т. 6 и чл. 117 от Конституцията на Р. България.

12.11.2021

Изготвил правното мнение:

Проф. д-р. Христина Балабанова