

52
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
№ 21/к.з.18/2002
Дата 11.10.2002



МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

1040 София, ул. "Славянска" №1, тел.: 02/ 91 408(центра), факс: 02/ 987 00 98

Изх.№ 11-00-419/ 10. 10. 2002
(Моля цитирайте при отговор)

На Ваш №.....

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

*На К.З. 18/2002
които от Станков-министър
се изрече в съдебните
11.10.2002*

СТАНОВИЩЕ

от

Антон Станков-министър на правосъдието

по

конституционно дело № 18 за 2002 г.

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

С определение на Конституционния съд от 24.09.2002 г. съм конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 18 за 2002 г., образувано по искане на Пленума на Върховния касационен съд за тълкуване на чл.106, чл.8 и чл.117, ал.2 от Конституцията и за установяване на противоконституционност на § 49, т.2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт /ДВ, бр.74 от 2002 г./.

С посоченото определение искането е допуснато до разглеждане по същество за :

А. Тълкуване на чл.106, чл.8 и чл.117, ал.2 от Конституцията относно следните тълкувателни питання :

1. Прогласеното в чл.8 от Конституцията разделение на властите изключва ли възможността изпълнителната власт директно, чрез други субекти или чрез упълномощаване по реда на закона да упражнява правомощията по стопанисване на държавно имущество, необходимо за осъществяване на функциите на съдебната власт.
2. Терминът "организира", употребен в чл.106 от Конституцията относно държавното имущество,

необходимо за функциониране на съдебната власт не трябва ли да се тълкува в смисъл, че изпълнителната власт в лицето на Министерския съвет или на министъра на правосъдието може да организира стопанисването на такова имущество единствено като предоставя това стопанисване изключително и само на съответните органи на магистратурата.

3. Понятието “независима”, употребено за съдебната власт по чл.117, ал.2 от Конституцията, включва ли в себе си и независимост в управлението и стопанисването на предоставеното ѝ имущество.

Б. Установяване на противоконституционността на § 49 от закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт /ДВ, бр.74 от 2002г./, с който е създадена нова ал.2 в чл.139 б от Закона за съдебната власт /ЗСВ/.

І. По искането за тълкуване на чл.8, чл.106 и чл.117, ал.2 от Конституцията.

Според чл.8 от Конституцията държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна, съгласно чл.117, ал.2 – съдебната власт е независима, а чл.106 прогласява правомощието на Министерския съвет да организира стопанисването на държавното имущество. Предметът на тълкуване е с оглед връзката между посочените текстове, като е конкретизиран в три отделни питания, които са неотделимо свързани помежду си.

Конституционният съд нееднократно се е произнасял във връзка с разделението на властите и взаимодействието между тях. Според Решение № 6 от 1993 г. по к.д. № 4 от 1993 г. “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...**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.**” Това виждане е застъпено и в Решение № 14 от 2001 г. по к.д. № 7 от 2001 г., както и в Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г.

Относно правомощието на Министерския съвет по чл.106 от Конституцията също има постановени тълкувателни решения на

Конституционния съд. В Решение № 19 от 1993 г. по к.д. № 11 от 1993г., Конституционният съд приема, че Министерският съвет организира стопанисването на държавното имущество като се грижи за реда, по който ще бъде извършено и определя този, който ще го извършва. **Организирането е типична управленска функция.** При тази организационна дейност Министерският съвет издава актове, но тя може да се осъществява и от отделни министри или от 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 стопанисване на държавното имущество. 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. Като висш изпълнителен орган **Министерският съвет определя от кого и по какъв ред се стопанисва държавното имущество, освен ако със закон е предвидено друго.**

Режимът на обектите на държавната собственост е определен със Закона за държавната собственост. Според чл.15, ал.3 от този закон, имотите-публична държавна собственост се предоставят безвъзмездно за управление на ведомствата и общините от Министерския съвет или определен от него орган. Законодателят е имал предвид орган от системата на изпълнителната власт- в Правилника за прилагане на Закона за държавната собственост, който е акт на Министерския съвет, е конкретизирано, че в определени хипотези правото да предоставя държавно имущество за стопанисване и управление, е на областния управител- чл.8, ал.3.

В чл.36 и 36а от Закона за съдебната власт е определено, че Министерството на правосъдието осигурява материалните условия за дейността на органите на съдебната власт и може да придобива недвижими имоти и ограничени вещни права върху недвижими имоти за нуждите на органите на съдебната власт. Фонд "Съдебни сгради", предназначен да осигури построяването, оборудването и подържането на сградите на съдилищата, прокуратурите и следствените служби, е структуриран към министъра на правосъдието-чл.35б от ЗСВ.

Заслужава да се отбележи в исторически план, че материалното осигуряване на дейността на органите на съдебната власт винаги е било функция на Министерството на правосъдието. Това не е случайно. Конституцията в чл.117, ал.1 посочва, че съдебната власт защитава правата и законните интереси

на гражданите, юридическите лица и държавата. **Основната функция на съдебната власт е да решава правни спорове и да осигурява правния мир-чл.119,ал.1 от Конституцията.** С оглед на това съдът като държавен орган представлява правораздавателно тяло, съставено от законоустановен брой съдии-чл.53, чл.58, ал.3, чл.74, чл.82, ал.1, чл.93,ал.1 от ЗСВ. Предназначението на администрацията в органите на съдебната власт е непосредствено да обслужва правораздавателната функция на съда в деловодно и др.техническо отношение. В съда няма администрация, която да подготвя управленчески актове.

Конституцията в чл.127, респ. Законът за съдебната власт в чл.27 не са предвидили за Висшия съдебен съвет правомощие по обезпечаването на правораздаването с имущество-държавна собственост. Висшият съдебен съвет е специфичен кадрови, администриращ орган на съдебната система / Решение № 13 от 1996 г. по к.д.№11 от 1996 г., но с с точно определени административни и организационни функции.

Като се изхожда от същностното съдържание на различните видове органи от съдебната система или **свързани** със съдебната система, и по аргумент от чл.3 от Устройствения правилник на Министерството на правосъдието, приет с Постановление на Министерския съвет № 192 от 2002 г., министърът на правосъдието следва да осъществява правомощията по стопанисване и управление на имуществото-държавна собственост, предназначено за нуждите на органите на съдебната власт. **Министърът на правосъдието е централен едноличен орган на изпълнителната власт, който ръководи, координира и контролира осъществяването на държавната политика в областта на правосъдието-чл.3 от Устройствения правилник на Министерството на правосъдието.** Една от насоките на държавната политика в областта на правосъдието е материалната обезпеченост на магистратурата. Дейността по управление и стопанисване на държавното имущество е оперативна дейност. В тази си дейност министърът на правосъдието е подпомаган от администрация, която подготвя издаването на съответните актове. **Като член на правителството министърът на правосъдието изразява и отстоява интересите на съдебната власт по отношение на нейната материална обезпеченост. Разискваната компетентност на министъра на правосъдието е израз на необходимата връзка и взаимодействие между съдебната и изпълнителната власт.** Конституционният съд е разисквал коментираното съотношение между правомощията на изпълнителната власт по чл.106 от Конституцията и взаимоотношението между отделните власти в Решение № 14 от

1995 г. по к.д. №23 от 1995 г. В него са посочени границите, в които изпълнителната власт упражнява правомощието си по стопанисване и управление на държавното имущество. Конституционният съд приема, че при упражняване на правомощието си да организира стопанисването на държавното имущество, Министерският съвет 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. В мотивите към посоченото решение се дефинира понятието разпоредителни действия с оглед предмета на постановеното тълкуване-това са онези управленски действия, облечени във формата на съответни актове, чрез които обекти на публичната държавна собственост се предоставят, разпределят, преразпределят и др. на различни държавни органи.

Така очертаните рамки на правомощието на изпълнителната власт по чл.106 от Конституцията гарантират нормалното функциониране на органите на съдебната власт. Още повече, че съгласно чл.117, ал.1 и чл.120 от Конституцията актовете и действията по управление и стопанисване на държавното имущество, подлежат на съдебен контрол. Ако с конкретен акт или действие се затруднява дейността на органите на съдебната власт, този акт /действие/ може да бъде атакуван пред съда. Въпрос на конкретна преценка по конкретен правен спор е дали е налице акт на изпълнителната власт, който затруднява функционирането на съдебната власт.

Да се твърди, че всички актове на изпълнителната власт по стопанисване и управление на държавното имущество, предназначено за нуждите на съдебните органи а priori са в противоречие с Конституцията, е абсурдно. Аргументът, който се посочва в искането, че с това се поставя съдебната власт в недопустима материална зависимост и се накърнява нейния престиж, е несъстоятелно. **Напротив, целта е магистратурата да бъде освободена от неприсъщи задължения и ангажименти, за да може успешно да осъществява функцията, заради която съществува-да правораздава и то качествено. Това е от значение за обществото.**

По никакъв начин тази компетентност на изпълнителната власт не засяга прогласената в чл.117, ал.2 от Конституцията независимост на съдебната власт. С Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г. Конституционният съд приема, че

независимостта на съдебната власт е осигурена чрез подчинението на магистратите само на закона, чрез назначаването и освобождаването им от Висшия съдебен съвет. В Решение № 6 от 1993 г. по к.д. № 4 от 1993 г. е казано : “Независимостта на съдебната власт и по-точно на съдебния магистрат / в по-широкия смисъл съдия, прокурор, следовател / се гарантира от това, че той се подчинява само на закона при вземане на решение; че свободно може да изгражда своето вътрешно убеждение; че е несменяем; че се ползва с имунитета на народен представител; че актът, постановен от съдия, може да бъде отменен само от по-горен съд, т.е. от съдебната власт, а не от друга власт; че съдебните актове имат изпълнителна сила и др. “ В разглеждания смисъл независимостта на магистратите е предметна и лична.

Член 117, ал.3 от Конституцията постановява, че съдебната власт има самостоятелен бюджет. В този случай нормата на чл.117, ал.3 има за принципно предназначение да отдели бюджета на съдебната власт от бюджетните компетенции на Министерския съвет по чл.106 от Конституцията, за да осигури нейната независимост /Решение № 18 от 1993 г. по к.д. № 19 от 1993 г./ Норма, аналогична на чл.117, ал.3 по отношение на стопанисването и управлението на държавното имущество за нуждите на съдебната власт, Конституцията не съдържа. Ако конституционният законодател бе искал да предостави управлението и стопанисването на част от държавното имущество на органите на съдебната власт, той би го постановил изрично чрез подхода, приложен по отношение на държавния бюджет. **Исключенията от действието на една правна норма винаги се постановяват изрично и се тълкуват стеснително.**

Нарушаването на принципа на разделение на властите, а оттам и на независимостта на съдебната власт означава на практика изземване или разместване на конституционни функции между отделните власти /Решение № 14 от 2001 г. по к.д. № 7 от 2001 г./ **Осъществявайки стопанисването и управлението на държавното имущество, изпълнителната власт нито изземва, нито се опитва да размества функции, определени от Конституцията за съдебната власт.** Обратното, осъществяването на такива функции от органи на съдебната власт би нарушило принципа на разделение на властите и би довело до вмешателство в сфера, която Конституцията определя за изпълнителната власт. **Съдът работи в материална база, чието осигуряване е в правомощията на изпълнителната власт, изхождайки от естеството на тези правомощия.**

Като се позовават на чл.8 и чл.117, ал.2 от Конституцията вносителите на искането твърдят, че предоставянето на управлението и стопанисването на държавно имущество, предназначено за нуждите на органите на съдебната власт трябва да става със “стабилен и автономен” юридически акт. **Органите на изпълнителната власт издават актовете, посочени в Конституцията и в законите. Те влизат в правоотношения, позволени от Конституцията и законите.** Доколкото, както бе посочено в началото на изложението, управлението и стопанисването на държавното имущество, е съвкупност от разнородни и неизброими изчерпателно дейности, то и органите на изпълнителната власт влизат в различни правоотношения и в зависимост от правната характеристика на тези правоотношения постановяват съответни актове. Ако конкретен акт е противен на Конституцията или закона, той може да бъде атакуван пред съда по съответния ред. **Но не е възможно предварително тези актове да бъдат ограничени по видове и признаци.**

Вносителите на искането смятат, че стопанисването и управлението на имуществото-държавна собственост, трябва директно да се предоставя на органите на съдебната власт като се спазва конституционноустановената институционална йерархия. Тезата е несъстоятелна. **В съдебното производство има инстанционна йерархия.** Инстанционността представлява правото на горестоящия съд да отменя решения/присъди на долустоящия съд. Защо правото на по-горестоящия съд да отменя решение/присъда на долустоящия съд по конкретен правен спор трябва да се свързва с предоставянето за управление и стопанисване на държавно имущество, остава неясно. Да не забравяме, освен това, че процесуалният закон позволява на един съд да действа в различни качества-напр. окръжният съд действа и като първоинстанционен, и като въззивен съд, а в определени от закона случаи и като касационна инстанция.

Ако управлението и стопанисването на държавното имущество се предоставя директно на един от органите на съдебната власт, респ. на неговия ръководител, това би могло да предизвика основателни опасения, че той ще стопанисва и управлява имота най-вече в полза на институцията, чийто ръководител е. Чрез своите действия той би могъл да дерогира волята на Министерския съвет, изразена в акта за предоставяне на стопанисването и управлението. Постава се въпроса-какви актове по управлението и стопанисването на държавното имущество ще постановява ръководителя на този съд. Кой ще упражнява контрол върху тях и по какъв ред? На никакво нормативно ниво не е уредена такава компетентност на

ръководителите на органите на съдебната власт, нито е предвиден механизъм за контрол . Ако се приеме, че органите на съдебната власт са в йерархическо подчинение един на друг, те не биха могли да се домогнат до съдебна защита срещу актовете по стопанисване и управление на въпросния ръководител по силата на чл. 3, т.4 от Закона за административното производство. Така може наистина да се достигне до поставянето в невъзможност на определени органи на съдебната власт да изпълняват конституционно определените си задължения. Всичко това би рефлектирало върху дейността на Министерския съвет и би довело до неимоверни затруднения работата на правителството, което от своя страна е длъжно да отчита интересите не само на органите на съдебната власт по отношение материалното обезпечаване , а и на всички други държавни органи. **Предоставянето на имотите-държавна собственост, когато са предназначени за органи на съдебната власт, за стопанисване и управление на министъра на правосъдието гарантира независимо и затова обективно управление и стопанисване на държавното имущество като се отчитат интересите на всички органи на съдебната власт, включително и в масовия случай, когато са съползватели на един имот / най-често в една съдебна палата се помещават различни органи на съдебната власт/. По този начин наистина управлението и стопанисването на държавното имущество е добро по смисъла на цитираното вече Решение № 19 от 1993 г. по к.д. № 11 от 1993 г-то е в интерес както на органите на съдебната власт, така и на държавата.**

Конституционните текстове на чл.8, чл.106 и чл.117, ал.2 не дават основание отделните власти и в частност съдебната власт, да бъде възприемана, а и тя да възприема себе си не като система от органи, натоварени с упражняване на отделен елемент / част, сфера/ от държавната власт, а като суверенитети-като различни, отделни една от друга суверенни власти.

С оглед изложеното считам:

1.Прогласеното в чл.8 от Конституцията разделение на властите не изключва възможността изпълнителната власт директно, чрез други субекти или чрез упълномощаване по реда на закона да упражнява правомощията по стопанисване на държавно имущество, необходимо за осъществяване на функциите на съдебната власт.

2. Терминът “организира”, употребен в чл.106 от Конституцията относно държавното имущество, необходимо за функциониране на съдебната власт, не трябва да се тълкува в смисъл, че изпълнителната власт в лицето на Министерския съвет или на министъра на правосъдието може да организира

стопанисването на такова имущество единствено като предоставя това стопанисване изключително и само на съответните органи на магистратурата.

Не противоречи на Конституцията управлението и стопанисването на държавните имоти, предоставени за нуждите на съдебната власт, да се управляват и стопанисват от министъра на правосъдието.

3.Понятието “независима”, употребено за съдебната власт в чл.117, ал.2 от Конституцията не включва в себе си и независимост в управлението и стопанисването на имуществото, предназначено да задоволява нейните нужди.

II. По искането за установяване на противоконституционността на § 49 от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт /ДВ бр. 74 от 2002 г/, с който е създадена нова ал. 2 в чл. 139 б от Закона за съдебната власт /ЗСВ/.

Оспорваният текст предвижда възможността на съдиите, прокурорите и следователите да се осигурява здравно обслужване и условия за отдих по ред и при условия, определени от Министерския съвет.

Нормата се атакува като противоконституционна с мотивите, че тази разпоредба създава условия за централизиране и изваждане извън системата на съдебната власт на съществуващите бази за отдих на различни структури към съдебната власт, както и организирането на здравното обслужване в базите; поради това обсъжданият текст се възприема от искателите като поставящ в материална зависимост съдебната от изпълнителната власт. С тези аргументи се обосновава противоречието на новата ал. 2 на чл. 139 б с чл. 8 и чл. 117, ал.2 и 3 от Конституцията.

Искането за установяване на противоконституционността на оспорения законов текст е неоснователно по следните съображения:

Оспорваната ал. 2 на чл. 139 б от ЗСВ предвижда възможността за създаване на допълнителни права при организацията на здравното обслужване и отдиха на съдиите, прокурорите и следователите. **В текста няма ограничаваща или утежняваща норма, засягаща досегашните /съществуващите/ права на магистратурата.**

Самият факт, че разпоредбата предвижда условията и редът за упражняването на тези права да се регламентира от Министерския съвет, изключва правната възможност да се интервенира в автономната власт на съдебната система върху съществуващите бази.

Материалната база за отдих на Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Прокуратурата и Националната следствена служба е със статут на частна държавна собственост. Съгласно чл. 15, ал.1 от Правилника за приложение на Закона за държавната собственост /ППЗДС/ предоставеното право на управление върху имоти и вещи – държавна собственост включва правото на държавното юридическо лице да ги ползва и владее от свое име за своя сметка и на своя отговорност – което кореспондира на съществуващия правен статут.

За да бъде иззета тази частна държавна собственост от системата на съдебната власт, по отношение на нея трябва да настъпят условията и да бъде приложен редът на чл. 15, ал. 4 от Правилника за приложение на ЗДС. Правомощията на Министерския съвет по цитирания текст от ППЗДС, обаче, се ограничават от възприетото тълкуване на Конституционния съд по Тълкувателно решение № 14 от 12.IX.1995 г., постановено по конституционно дело № 23/ 1995 г., досежно разпоредителните действия на правителството, когато се засягат обекти, свързани с нуждите на други конституционно установени органи. Прогласено е, че в този случай извършваните действия по организиране стопанисването на държавното имущество не могат да бъдат обосновани единствено със съображения за целесъобразност.

Според цитираното вече в Раздел I на стеновището Тълкувателно решение по конституционно дело № 23/ 1995 г. на Конституционния съд,

“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 на целесъобразност освен с тяхното изрично съгласие.”

Затова, не съществува правна възможност по реда на атакуваната нова ал. 2 на чл. 139 б от Закона за съдебната власт да се ограничат или дерогират съществуващите и придобити права на органите на съдебната власт в контекста на тази норма.

Искането за противоконституционност е неоснователно и по съображението, че текстът на новата ал. 2 на чл. 139 б от ЗСВ е препращащ. Той не урежда конкретно права за здравно обслужване

и условия за отдих. Актът, който по силата и за прилагането на тази норма следва да бъде издаден от Министерския съвет подлежи на съдебен контрол.

Освен това, изложените правни съображения досежно искането за тълкуване на чл. 106, чл. 8 и чл. 117, ал.2 от Конституцията са относими и към атакуваната норма на ал.2 на чл. 139 б от ЗСВ.

Предвид изложеното, считам, че искането за установяване на противоконституционността на § 49, т.2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт / ДВ, бр.74 от 2002 г./, с който е създадена нова ал.2 на чл.139б от Закона за съдебната власт, е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР :



АНТОН СТАНКОВ