



МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

1040 София, ул. "Славянска" № 1, тел.: 02/92 37 555, факс: 02/987 00 98

Изм. № 10-00-4/07 02.07.2007
(Моля, цитирайте при отговор)

На Ваш №

*Да се
потрудите да
вижаме и
4.07.07*

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

С Т А Н О В И Щ Е

от

проф. ГЕОРГИ ПЕТКАНОВ – МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО
по
КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 5 за 2007 г.

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

С определение на Конституционния съд от 19 юни 2007 г. съм конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 5 за 2007 г., образувано на 7 май 2007 г. по искане на главния прокурор на Република България на основание чл. 150, ал. 1 от Конституцията. С посоченото определение и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията искането е допуснато за разглеждане по същество.

Искането е за задължително тълкуване на обхвата и съдържанието на правомощието на министъра на правосъдието по чл. 130а, т. 2 от Конституцията на Република България да управлява имуществото на съдебната власт в съответствие с изискванията на конституционните принципи и норми.

Съгласно твърдението на главния прокурор разпоредбата на чл. 130а, т. 2 от Конституцията **“съдържа юридическа неяснота относно съдържанието на понятието “имущество”**. Независимо от факта, че разпоредбата не е абстрактно формулирана, тя, както всяка правна норма, съдържа специфични правни средства – правни термини. Точният смисъл на правната норма може да се установи чрез точно знание за съдържанието на съответния правен термин, съдържащ се в нея. В този смисъл приемам, че в основата на необходимостта от задължително тълкуване на сочената конституционна разпоредба би могло да стои единствено изясняването на обхвата и смисъла на понятието “имущество”.

В искането на главния прокурор по допустимостта на делото бе изложено твърдението, че “по приложението на чл. 130а, т. 2 от Конституцията има две възможни разбирания.” Съгласно първото разбиране **“под управление на имуществото на съдебната власт следва да се разбира съвкупност от упражняване на управленчески правомощия по отношение на цялото имущество на съдебната власт.”** Съгласно второто разбиране това правомощие на министъра на правосъдието **“съставлява компетентност, от името на държавата да упражнява правото на собственост върху недвижимото имущество на съдебната власт.”**

В представеното пред Конституционния съд становище във връзка с изясняване на въпроса за допустимостта на искането на главния прокурор съм подкрепил разбирането, че имуществото на съдебната власт включва както недвижимото имущество – съдебни сгради и вещни права върху тях, така също и парични средства и движимо имущество, необходими за осъществяване дейността на органите на съдебната власт.

Аргументи в подкрепа на това мое разбиране са налице както в практиката на Конституционния съд и в правната доктрина, така и в Конституцията като основен закон и в други закони от действащото законодателство. На първо място следва да се има предвид терминът “имущество” в Конституцията като основен закон. Съгласно чл. 106 от Конституцията Министерският съвет организира стопанисването на **държавното имущество**. При тълкуването на понятието “държавно имущество” се налага категоричният извод, че то включва както

недвижимите имоти, така и движимите вещи – държавна собственост. Аргумент в подкрепа на това твърдение черпя и от Закона за държавната собственост, който урежда придобиването, управлението и разпореждането с **“недвижими имоти и движими вещи – държавна собственост”**, както и от разпоредбата на чл. 110 от Закона за собствеността.

Като съществен аргумент в подкрепа на моето становище бих посочил и Решение № 11 от 2002 г. по к.д. № 18 от 2002 г. във връзка с Решение № 19 от 1993 г. по к.д. № 11 от 1993 г. на Конституционния съд. В посоченото Решение № 11 от 2002 г. Конституционният съд тълкува разпоредбата на чл. 106 от Конституцията. С тази разпоредба на Министерския съвет е възложено правомощие да организира стопанисването на държавното имущество, което включва и имуществото, необходимо за функционирането на съдебната власт. В това решение организирането е посочено като "типична управленска функция" за разлика от самата дейност по стопанисването на държавното имущество. В решението също така е посочено, че стопанисването на държавно имущество е съвкупност от разнородни и неизброими изчерпателно дейности. Поначало Министерският съвет не се занимава със стопанисването, "защото нито е необходимо, нито е възможно той да се нагърби изцяло с тази дейност". Ето защо конституционният законодател с чл. 130а, т. 2 възлага на министъра на правосъдието да управлява имуществото на съдебната власт. Това правомощие на министъра на правосъдието е израз на взаимодействието между властите в рамките на принципа на разделение между тях, прокламиран в чл. 8 на Конституцията.

Разпоредбата на чл. 8 от Конституцията определя съдебната власт като една от трите основни власти. Какво включва тази власт е ясно и изчерпателно посочено в посветената на нея глава шеста от Конституцията. Министърът на правосъдието, като член на Министерския съвет, принадлежи към изпълнителната власт и не е част от съдебната власт. Ето защо Конституционният съд приема, че Конституцията не възлага на Министерския съвет директно или чрез министъра на правосъдието да се занимава със стопанисването на държавното имущество, предоставено на органите на съдебната власт. 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. "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. Нелогично е да се приеме, че в един отдалечен от столицата съдебен район министърът на правосъдието може да извършва действия, свързани с

поддържане сградата на съда, респективно прокуратурата. Много често тези действия са бързи, неотложни или незначителни. Именно ползвателите, на които е възложено стопанисването от органите на изпълнителната власт, биха могли най-бързо или най-рационално с оглед конкретните потребности да осъществяват тази дейност.“

В духа на цитираните тълкувателни решения е и разпоредбата на чл. 36а от Закона за съдебната власт (ЗСВ), създадена със съответния изменителен закон на ЗСВ след влизане в сила на третата поправка в Конституцията. Съгласно чл. 36а ЗСВ (ДВ, бр. 39 от 2006 г., в сила от 12.05.2006г.) министърът на правосъдието може да възлага стопанисването на имуществото на съдебната власт на административните ръководители на органите ѝ. Тази норма е приета от същия законодателен орган като необходимо и логично доразвиване на конституционно установеното правомощие на министъра на правосъдието да управлява имуществото на съдебната власт. В същото време тя очертава и изяснява обхвата и съдържанието на правомощието на министъра на правосъдието, материализирани в конституционната разпоредба на чл. 130а, т. 2. В този смисъл не може да се предполага, че един и същ законодател е вложил различен разум в посочените две разпоредби – в тази на Конституцията и в тази на ЗСВ.

На основание и в изпълнение на тази законова разпоредба със своя Заповед № ЛС-04-210 от 13.03.2007 г. съм възложил на административните ръководители на органите на съдебната власт стопанисването на движимото имущество, предоставено за нуждите на съответния орган на съдебната власт.

Логическият и правният извод, който се налага от направения анализ на действащото законодателство, на практиката на Конституционния съд и на понятието “имущество” е, че не са налице аргументи, за да бъде споделено разбирането на главния прокурор, съгласно което правомощието на министъра на правосъдието по чл. 130а, т. 2 от Конституцията “**съставлява компетентност, от името на държавата да упражнява правото на собственост върху недвижимото имущество на съдебната власт**”.

В същото време главният прокурор твърди, че участието на министъра на правосъдието в управлението на цялото имущество на съдебната власт нарушава основни конституционни принципи - принципът на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията), на независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията) и на самостоятелността на нейния бюджет (чл. 117, ал. 3 от Конституцията). Всичко това, според главния прокурор, води до намеса на изпълнителната власт в дейността на съдебната власт.

I. По твърдението на главния прокурор, че подкрепеното от министъра на правосъдието разбиране относно обхвата и съдържанието на правомощието му по чл. 130 а, т. 2 от Конституцията нарушава принципа на разделение на властите и принципа на независимост на съдебната власт:

В “Държавен вестник”, бр. 27 от 2006 г. бе обнародвана третата поправка на Конституцията, с която бе създаден и чл. 130а. Член 130а регламентира на конституционно ниво основните правомощия на министъра на правосъдието, въз основа на които се осъществява взаимодействието между изпълнителната и съдебната власт. Съгласно чл. 130а, т. 2 едно от тези правомощия е конституционно предоставената на министъра на правосъдието възможност да управлява имуществото на съдебната власт.

Това конституционно установено правомощие на министъра на правосъдието е доразвито, както отбелязах по-горе, със ЗСВ (чл. 36а), съгласно който министърът на правосъдието организира управлението на имуществото, предоставено на съдебната власт, и осигурява материалните условия за дейността на нейните органи. В изпълнение на това свое правомощие министърът на правосъдието може да възлага стопанисването на имуществото на съдебната власт на административните ръководители на органите ѝ. При това законодателят е въвел и едно ограничение, съгласно което предназначението на недвижимите имоти, предоставени за нуждите на съдебната власт, не може да се променя.

Тук бих отбелязал, че в исторически план материалното осигуряване на дейността 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 съгласно чл. 119, ал. 1 от Конституцията е да решава правни спорове и да осигурява правния мир. Предназначението на администрацията в органите на съдебната власт е непосредствено да обслужва тяхната основна дейност в деловодно и в друго техническо отношение. В органите на съдебната власт няма администрация, която да подготвя управленчески актове.

В този смисъл конституционно установеното правомощие на министъра на правосъдието да управлява имуществото на съдебната власт, както и съответните законови текстове на ЗСВ, не нарушават конституционния принцип за разделение на властите. Нещо повече – те осигуряват с материални условия основната функция на съдебната власт, която е – осъществяване на правосъдието в Република България, а Министерският съвет организира стопанисването на държавното

имущество, като придобива такова имущество и го предоставя за стопанисване на органите на съдебната власт.

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 въпрос 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. 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.

В тази връзка бих отбелязал, че конституционният законодател в свое Решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34 от 1998 г. защитава становище, съгласно което “не случайно самата Конституция – чл. 130, ал. 5 предоставя на правосъдния министър правото да председателства заседанията на Висшия съдебен съвет. Това право е ярък израз на необходимата връзка между съдебната и изпълнителната власт.”

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.) Осигурявайки материалните условия за дейността на съдебната власт, Министерството на правосъдието нито изземва, нито се опитва да размества функции, определени в Конституцията за съдебната власт. Обратно – осъществяването на управлението на имуществото от органите 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 с материална база, чието осигуряване е в правомощията на изпълнителната власт, изхождайки от естеството на тези правомощия. Ето защо твърдението, че средствата за осигуряване на материалните условия за дейността на органите на съдебната власт трябва да се предвидят в бюджета на съдебната власт, е несъстоятелно.

Наред с изложеното, според практиката на Конституционния съд “разделението на властите не означава, че те не следва да взаимодействат и да не функционират съгласувано. Напротив – трите власти са обвързани с отношения на взаимен контрол и възпиране, които са заложени в Конституцията. Разделението на властите не може да води до изолация, а до сътрудничество и взаимодействие между тях.”

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

“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 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 задължителна сила и др.”

Тези мотиви на Конституционния съд категорично и еднозначно изразяват волята на конституционния законодател, вложена в прокламираните принципи за разделение на властите и независимост 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). Дейността по управление на държавното имущество е оперативна дейност. Като член на правителството министърът на правосъдието изразява и отстоява интересите на съдебната власт по отношение на нейната материална обезпеченост. Тази компетентност на министъра на правосъдието е израз на необходимата връзка и взаимодействие между съдебната и изпълнителната власт. Целта е, магистратурата да бъде освободена от неприсъщи задължения и ангажименти, за да може успешно да осъществява функцията, заради която съществува – да осъществява правосъдие и то – качествено.

II. По твърдението на главния прокурор, че подкрепеното от министъра на правосъдието разбиране относно обхвата и съдържанието на правомощието му по чл. 130 а, т. 2 от Конституцията нарушава самостоятелността на бюджета на съдебната власт:

В искането на главния прокурор се твърди, че “конституционните принципи за разделение на властите, независимост на съдебната власт и самостоятелност на нейния бюджет налагат, органите на изпълнителната власт, какъвто е министърът на правосъдието, да не могат да упражняват компетентности в процеса на съставяне, изпълнение и отчитане на бюджета на съдебната власт.”

В Конституцията има няколко основополагащи разпоредби, отнасящи се до бюджета на държавата и в частност - до бюджета на съдебната власт. Така в Конституцията е предвидено, че законопроектът за държавния бюджет се изготвя и внася в Народното събрание от Министерския съвет. Министерският съвет ръководи изпълнението на държавния бюджет. Съдебната власт има самостоятелен бюджет.

Министърът на правосъдието предлага проект на бюджет на съдебната власт и го внася за обсъждане във Висшия съдебен съвет (ВСС). Висшият съдебен съвет приема проекта на бюджет на съдебната власт. Едва ли може да се приеме, че тези конституционно установени бюджетни правомощия на органи на изпълнителната власт са създадени в нарушение на принципа за самостоятелност на бюджета на съдебната власт.

В отговор на конституционно установения принцип за самостоятелност на бюджета на съдебната власт законодателят е предвидил съответна процедура, съдържаща разпоредби относно неговото съставяне и приемане. По – конкретно - това са съответните разпоредби на Закона за устройството на държавния бюджет (чл. 16, чл. 19, чл. 20 и чл. 22) и на Закона за съдебната власт (чл. 196).

Действително съгласно чл. 117, ал. 3 от Конституцията “съдебната власт има самостоятелен бюджет”. Тази самостоятелност обаче не може да бъде неограничена. Както самият Конституционен съд е посочил в свое Решение № 3 от 1992 г. по к. д. № 30 от 1991 г., “съдебната власт в своята организационна цялост е на издръжка на държавния бюджет. Затова нейният бюджет се включва в държавния с оглед установяване на приходно - разходния баланс. Висшият съдебен съвет не може да внася своя проектобюджет направо в Народното събрание. Този проектобюджет трябва да се представи в Министерския съвет, за да се включи като част от държавния бюджет.”

Предвид цитираното решение на Конституционния съд логично следва изводът, че върху министъра на финансите, а впоследствие – върху Министерския съвет пада безусловното задължение за предварителна обвързаност на бюджета на съдебната власт, за да се инкорпорира той в държавния бюджет. Несъмнено това трябва да стане в рамките на компетенциите, които законът предоставя на изпълнителната власт. С такава насоченост и предназначение е и новото конституционно установено правомощие на министъра на правосъдието по чл. 130а, т. 1 от Конституцията.

Да се твърди, че Министерският съвет е длъжен да състави и внесе в Народното събрание само законопроект за държавния бюджет, изцяло съобразен с проектобюджета на съдебната власт, приет от ВСС, означава да се приеме, че ВСС съставя не само бюджета на съдебната власт, но и републиканския бюджет. Това разбиране е крайно и не може да бъде обосновано както с независимостта на съдебната власт и самостоятелността на бюджета ѝ, така и с практиката на Конституционния съд по този въпрос.

Конституционното правомощие на министъра на правосъдието да управлява имуществото на съдебната власт не означава управление на бюджета на съдебната власт, както неправилно твърди главният прокурор. Средствата, необходими за финансово обезпечаване на това негово

правомощие се предоставят по бюджета на Министерството на правосъдието. Този подход още веднъж се явява в потвърждение на тезата, че министърът на правосъдието не управлява бюджета на съдебната власт.

Предвид изложените съображения считам, че не е налице нарушение и на принципа за самостоятелността на бюджета на съдебната власт.

Предвид изложеното по - горе считам, че правомощието на министъра на правосъдието по чл. 130а, т. 2 от Конституцията на Република България да управлява цялото имущество на съдебната власт – недвижимо и движимо, не нарушава основни конституционни принципи, като тези, установени в чл. 8 и чл. 117, ал. 2 и 3 от Конституцията на Република България.

МИНИСТЪР
проф. **ГЕОРГИ ПЕТКАНОВ**

