



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 1

София, 23 март 2004 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Неделчо Беров

Членове: Стефанка Стоянова
Маргарита 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 23 март 2004 г. конституционно дело № 1/2004 г., докладвано от съдията Стефанка Стоянова.

Делото е образувано на 5 януари 2004 г. по искане на 61 народни представители от XXXIX Народно събрание.

Искането е за даване на задължително тълкуване на чл. 129, ал. 2 от Конституцията по въпроса: при предсрочно прекратяване на мандата на лицата по тази разпоредба новоизбраният встъпва ли в мандата на предшественика си. Изразявайки своето становище по посочения въпрос, вносителите поддържат, че “новоначалените довършват мандата” на предшествениците си, когато последните са освободени от длъжност преди изтичане на предвидения “еднократен конституционен седемгодишен мандат”. Изводът е основан на разбирането им за същността на срока по чл. 129, ал. 2 от Конституцията, определен като мандат, който е

“индивидуален, но не е персонален”, както и на практика на Конституционния съд /имат се предвид решение № 16 от 19 октомври 1999 г. по к.д. № 10/1999 г. и решение № 8 от 29 септември 2000 г. по к.д. № 9/2000 г./, с която практика според изрично направеното уточнение “аналогията е неизбежна”, макар тя да се отнася до по-различен фактически състав.

Конституционният съд с определение от 22 януари 2004 г. е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал като заинтересувани страни Народното събрание, президента, Министерския съвет, министъра на правосъдието, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, Висшия съдебен съвет, Висшия адвокатски съвет, Съюза на съдиите в България и Асоциацията на прокурорите в България.

В дадения им от съда срок писмени становища са представили Министерският съвет, министърът на правосъдието, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, Висшият адвокатски съвет и Съюзът на съдиите в България. От останалите заинтересувани страни – Народното събрание, президента, главния прокурор, Висшия съдебен съвет и асоциацията на прокурорите в България, не са постъпили писмени становища.

Становищата на Министерския съвет и на министъра на правосъдието са в съответствие с това на вносителите. Различието в тях се отнася само до съображенията, на които е основан отговорът на поставения в искането въпрос. В първото е изтъкната конституционната уредба в чл. 97, ал. 3 за случаите на предсрочно прекратяване на пълномощията на президента. С оглед на тази уредба е преценено, че мандатът по чл. 129, ал. 2 от Конституцията е самостоятелен, съществува отделно от лицето, заемащо длъжността, има придаден му от Конституцията приоритет спрямо конкретната личност и след възникването продължава до изтичане на срока от седем години,

независимо от смяната на лицата, които са негови носители. Във второто становище се сочи, че “мандатът на тримата магистрати е мандат на длъжността”, поради което той е “индивидуален, а не персонален”. Наред с това, като е съобразено изменението на чл. 129 от Конституцията, е констатирано възприемането “в някои случаи на еднакъв подход по отношение на всички магистрати”. Въз основа на констатацията за такъв подход се приема, че при предсрочно прекратяване на мандат положението на новоназначените по чл. 129, ал. 2 от Конституцията е идентично с това на новоизбраните членове на Висшия съдебен съвет – те довършват мандата на предшествениците си. Във всяко от становищата изложеното е обосновано и с двете решения на Конституционния съд, на които и вносителите са се позовали в искането.

Според другите писмени становища – на Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Висшия адвокатски съвет и Съюза на съдиите в България, всеки от новоназначените по чл. 129, ал. 2 от Конституцията има самостоятелен и пълен седемгодишен мандат и не встъпва в мандата на предшественика си, ако е прекратен предсрочно. В тези становища, по-подробно в становището на Върховния касационен съд, е направено разграничение между мандата на лицата, които формират състава на конституционно установените колективни органи и мандата на едноличните също конституционно установени органи. За мандата на образуващите персоналният състав на колективните органи се поддържа, че той е подчинен на едно основно конституционно изискване за непрекъснатост, връзка и приемственост и това именно изискване обуславя встъпването в предсрочно прекратения мандат на предшественика. За другата група органи се изтъква, че функционирането им не е свързано с необходимост от запазване на някакво съотношение по политически, професионален или институционален признак. Ето защо мандатът на тези органи не е подчинен на посоченото изискване и при тях единствено възможната правна фигура е “придобиване на мандат”. С оглед на така

направеното разграничение е определена като недопустима съдържащата се в искането аналогия между мандата на лицата по чл. 129, ал. 2 от Конституцията и мандата на лицата от състава на колективните конституционни органи.

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

С чл. 129, ал. 2 и 3 от Конституцията е уредено назначаването и освобождаването от длъжност на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор. Според посочената разпоредба както назначаването, така и освобождаването се извършват от президента на републиката, като назначаването съгласно ал. 2 е за срок от седем години, а освобождаването преди изтичане на седемгодишния срок се осъществява само на основанията по ал. 3. Тази уредба несъмнено защитава независимостта на председателите на двете съдилища и на главния прокурор. Като определя максималния срок, за който те могат да заемат съответната длъжност и като изброява изчерпателно основанията за освобождаването им от длъжност преди изтичане на определения срок, тя гарантира стабилността на статуса им и тяхната несменяемост на заеманата длъжност.

Определяйки срока по чл. 129, ал. 2, Конституцията не поставя неговата продължителност в зависимост от времето, през което до освобождаването ѝ длъжността е заемана и изпълнявана от друго. Основният закон предвижда единствено седемгодишен срок за назначаване на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд и на главния прокурор. При предвиждането на срока не се въвеждат никакви разграничения с оглед на основанията за освобождаване на длъжностите от назначените преди това – поради основанията по чл. 129, ал. 3 от Конституцията или поради други основания, между които може да е изтичането на конституционно

предвидения срок. На отсъствието на такива разграничения сочи и обстоятелството, че в чл. 129 от Конституцията не се съдържа определяне на новоназначените като заместници на предшествениците им, когато последните са освободени предсрочно от длъжност и няма изискване, аналогично на изискването по чл. 148, ал. 3 от Конституцията, за назначаване и встъпване на мястото на освободения. Основният закон не съдържа и каквито и да е условия, позволяващи назначаването да се извърши за по-голям или по-малък интервал от време от посочения в разпоредбата, предмет на тълкуване.

Изложеното следва от съдържанието и смисъла на ал. 2 от чл. 129 на Конституцията. Анализът ѝ сочи, че в нея срокът е свързан именно с назначаването, като този срок конкретизира периода от време, за който с това назначаване се възлага изпълняването на длъжността, а назначеният заема същата длъжност. Изложеното следва и от съпоставянето на разпоредбата с останалите разпоредби от основния закон, отнасящи се до съдебната власт. Такова съпоставяне показва, че срокът по чл. 129, ал. 2 от Конституцията е определен за едноличен, а не за колегиален орган, като неговото започване и изтичане не е обвързано с конституционни принципи за конституирането и функционирането на съдебните органи, ръководени от лицата по тази разпоредба или с конституирането и функционирането на други държавни органи. Затова този срок на правомощия е самостоятелен и отделен от срока на освободения длъжността.

След като съществуващата уредба изрично определя само седемгодишен срок за назначаване на лицата по чл. 129, ал. 2 от Конституцията и не съдържа условия, допускащи отклоняването от този срок при назначаването, такива условия не могат да бъдат въведени чрез тълкуването на разпоредбата. Ето защо няма основание да се поддържа, че когато назначаването се извършва след предсрочно освобождаване от длъжност, срокът следва да се ограничи и да бъде по-малък, като допълва седемгодишния срок на предсрочно освободения. Същевременно трябва да

се приеме, че назначаването от президента на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд и на главния прокурор е за седем години, независимо от срока, в който са упражнявали правомощията си назначените преди тях лица.

Както вече се отбеляза, в искането и в част от становищата се поддържа, че новоназначените довършват мандата на предшествениците си по аналогия с мандата на съдиите от Конституционния съд /чл. 147, ал. 2 от Конституцията/ и с мандата на изборните членове на Висшия съдебен съвет /чл. 130, ал. 4 от Конституцията/. Аналогията според съда е неуместна. Тези органи са колегиални. Конституирането им се осъществява въз основа на принципи, съдържащи се в Конституцията, чието спазване налага заместващият да довърши мандата на замествания. За Конституционния съд те са квотният принцип и принципът на периодично обновяване на неговия състав. С оглед на тяхното съблюдаване в решение № 8 от 21 септември 2000 г. по к.д. № 9/2000 г. Конституционният съд е приел, че на тези принципи е необходимо да бъде подчинено тълкуването на разпоредбите относно конституирането на съда, включително и относно мандата на съдията, встъпил на мястото на починал съдия от същия съд. Затова е преценил, че в случаите на чл. 148, ал. 1, т. 6 от Конституцията новоизбраният или новоназначен съдия довършва предсрочно прекратения мандат. За Висшия съдебен съвет такъв конституционен принцип е квотният принцип. С оглед на него именно в решение № 16 от 19 октомври 1999 г. по к.д. № 10/1999 г. Конституционният съд е приел, че ако мандатът на някой се прекрати предсрочно, новоизбраният довършва мандата на предишния член на Висшия съдебен съвет.

Съображенията на Конституционния съд в указания смисъл, изложени в посочените решения, са неотнормирани към разпоредбата, чието тълкуване е поискано. Това следва от същественото различие в цялостната конституционна уредба на мандата на съдиите от Конституционния съд и

изборните членове на Висшия съдебен съвет от една страна и срока на правомощията на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд и на главния прокурор от друга страна. Конституционният съд и Висшият съдебен съвет са постоянно действащи органи и предвиденият мандат е за лицата от техния състав, като е подчинен на определени, съдържащи се в Конституцията принципи за конституирането на тези органи. За разлика от тях лицата по чл. 129, ал. 2 от Конституцията се назначават за срок, който не е подчинен на посочените или на други принципи, изискващи продължителността му да се постави в зависимост от наличието на предходно предсрочно освобождаване от длъжност.

Трябва да се отбележи, че чл. 97, ал. 3 от Конституцията не съдържа принципи, които по аналогия могат да се приложат при тълкуването във връзка с въпроса по искането. Тази разпоредба действително осигурява една приемственост на пълномощия, като предвижда за времето до края на мандата встъпване на вицепрезидента в длъжността президент, ако неговите пълномощия са прекратени предсрочно на основанията по ал. 1. Приемствеността обаче е възможна с оглед на конституционната уредба, отнасяща се до вицепрезидента, който се избира едновременно, в една листа и при условията за избор на президент, подпомага президента в дейността му и след надлежно възлагане може да изпълнява някои от правомощията на президента /чл. 94, чл. 92, ал. 2 и чл. 104/. Тази приемственост е неотнормирана към чл. 129, ал. 2 от Конституцията, по реда и при условията на която се назначават председателите на двете съдилища и главния прокурор, но не и други лица, подпомагащи дейността им или изпълняващи функциите им.

Неуместно е да се прави аналогия и с установената практика по прилагането на чл. 139, ал. 1 от Конституцията при провеждането на частични местни избори след предсрочно прекратяване на мандата на кмет. Такъв извод налагат обстоятелствата за конституционноустановената

структура на местното самоуправление, в която кметът е орган на изпълнителната власт в общината и срокът на пълномощията му е еднакъв с този на общинския съвет, от чиито актове се ръководи в дейността си.

При тълкуването на чл. 129, ал. 2 от Конституцията не може да се изхожда и от направеното в искането разграничение между индивидуален и персонален мандат. Такава квалификация на мандата като срок на правомощия не се съдържа в Конституцията и няма определение нито в основния закон, нито в другите закони на страната.

По тези съображения Конституционният съд приема, че лицата, назначени по чл. 129, ал. 2 от Конституцията след предсрочно освобождаване от длъжност на основанията по ал. 3, не встъпват в срока на правомощия на предшествениците си и не довършват техния мандат, а се назначават за самостоятелен и отделен седемгодишен срок. Затова и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията

Р Е Ш И :

Назначаването от президента на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор по чл. 129, ал. 2 от Конституцията е за срок от седем години, независимо от срока, в който са упражнявали правомощията си назначените преди тях лица.

Председател:

Неделчо Беров