



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ №7

София, 11 август 1994 г.

(обн. ДВ, бр. 79 от 29 септември 1994 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов

Милчо Костов

Цанко Хаджистойчев

Станислав Димитров

Нено Неновски

Николай Павлов

Теодор Чипев

Милена Жабинска

Любен Корнезов

Пенчо Пенев

Александър Арабаджиев

при участието на секретар-протоколчика Росица Топалова в закрито заседание на 11 август 1994 г., разгледа конституционно дело № 10 от 1994 г., докладвано от съдията Милчо Костов.

I. Делото е образувано по искане на главния прокурор.

Главният прокурор оспорва конституционността на влизането в сила на Закона за съдебната власт (ЗСВ) (ДВ, бр. 59 от 1994 г.). В искането се поддържа, че ако "определеният момент за влизане в сила на ЗСВ бъде обявен от Конституционния съд за противоконституционен, това

ще даде възможност на Народното събрание да спази § 4 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията".

В искането е направена констатация, че цялостна нова правна уредба на органите на съдебната система налага допълнения и изменения на няколко закона. Поради сложността на тази нормативна материя Народното събрание не е могло да спази срока по § 3, ал. 2 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията. Оттук следва и неспазване на изискването определената с Конституцията организация на съдебната власт да влезе в действие след приемането на новите устройствени и процесуални закони (както е предвидено в § 4 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията).

Главният прокурор посочва в своето искане редица неблагоприятни последици, които ще настъпят във функционирането на съдебната система в резултат на нарушаването на § 4.

В определението си по допустимостта от 28 юли 1994 г. Конституционният съд подложи на анализ "момента на влизане в сила" като годен предмет на преценка за конституционосъобразност на ЗСВ. За да направи "момента на влизане в сила" юридически осезаем предмет на спор по конституционно дело, Конституционният съд разгледа това понятие предимно в два аспекта:

а) действие на закона (ЗСВ) във времето, включително и началото на действието на закона в неговата цялост, и

б) разполагането (инкадрирането) на този закон в системата на нормативните актове, които уреждат същата материя - структура и взаимоотношения на съдебните органи, правилата относно гражданския, наказателния и административния процес.

От тази гледна точка и в този смисъл Конституционният съд прие да разгледа и да се произнесе по оспорената конституционност на "момента на влизане в сила" на ЗСВ.

Като допусна за разглеждане искането на главния прокурор за обявяване на противоконституционност на ЗСВ, Конституционният съд конституира за заинтересовани страни президента, Председателството на Народното събрание, Върховния съд, Висшия съдебен съвет, министъра на правосъдието, Националната следствена служба и Висшия адвокатски съвет.

В определения от Конституционния съд 7-дневен срок писмени становища постъпиха по делото от министъра на правосъдието и Висшия адвокатски съвет. Постъпило е и становище от Върховния съд, подписано от зам.-председателя Д. Гочев.

С писмо до Конституционния съд Висшият съдебен съвет (ВСС) уведомява, че не е в състояние да представи становище по к.д. № 10 от 1994 г.

Министърът на правосъдието счита, че искането е неоснователно и следва да бъде отклонено, а Висшият адвокатски съвет (ВАС) поддържа становището на главния прокурор.

II. Разпоредбата на чл. 5, ал. 5 от Конституцията повелява, че законите и другите нормативни актове "влизат в сила три дни след обнародването им, освен когато в тях е определен друг срок". Изискването за влизане в сила на даден нормативен акт е първо той да бъде обнародван в "Държавен вестник". Ако в самия нормативен акт не е изрично определен друг срок, той влиза в сила три дни след обнародването му. Конституцията дава възможност на законодателя по негова преценка да определи момента на влизане в сила на нормативния акт. Този срок може да бъде по-кратък от три дни (примерно законът влиза в сила в деня на обнародването, както е в § 9

от Конституцията) или по-дълъг (примерно законът влиза в сила от 1 април 1994 г., както е в § 17 от Закона за данък върху добавената стойност - ДВ, бр. 90 от 1993 г.; Закона за данъчното производство, който според § 7 влиза в сила един месец след обнародването му - ДВ, бр. 61 от 1993 г.). Ако в нормативния акт не е определен изрично моментът на влизането му в сила, то действа конституционният принцип, прогласен в чл. 5, ал. 5, че нормативните актове "влизат в сила три дни след обнародването им".

Няма друга конституционна норма, която да урежда влизането в сила на нормативните актове.

В ЗСВ изрично не е определен срок за влизането му в сила. Този въпрос е бил дискутиран и е стоял на вниманието на народните представители (стенографския протокол от 9 юни 1994 г. на Законодателната комисия и стенографския протокол от пленарното заседание на 16 юни 1994 г.). Прието е чрез гласуване, че ЗСВ трябва да влезе в сила съгласно правилото на чл. 5, ал. 5 от Конституцията. Така че в конкретния случай няма "бездействие", а ясно изразена воля на законодателя. Въпрос на законодателна техника е доколко е удачно в нормативния акт да се възпроизвежда принципът на чл. 5, ал. 5 от Конституцията (три дни след обнародването). Законодателната прецизност изисква, когато няма отклонение от правилото, то това конституционно изискване да не се възпроизвежда в нормативния акт. Такава е и законодателната практика досега (примерно Закон за данъчната администрация - ДВ, бр. 59 от 1993 г.; Закон за възстановяване собствеността върху някои магазини, работилници, складове и ателиета - ДВ, бр.105 от 1991 г.; Закон за възстановяване собствеността върху одържавени недвижими имоти - обн., ДВ, бр.15 от 1992 г.; изм. и доп., бр. 28 от 1992 г., и др.). Разбира се, ако законодателят иска да се отклони от правилото за "трите дни", той изрично трябва да оформи своята воля в правна норма.

Законът за съдебната власт е обнародван на 22 юли 1994 г. в "Държавен вестник". По силата на чл. 5, ал. 5 от Конституцията той влиза в сила на 26 юли 1994 г. Спазено е точно изискването на основния закон и точно разпоредбата, регламентираща тази материя. Не може да бъде противоконституционен един закон, чието влизане в сила е съгласно разпоредбата на чл. 5, ал. 5 от Конституцията. Противното означава да се приеме правният абсурд, че една конституционна норма може да бъде противоконституционна.

Само на това основание искането на главния прокурор за обявяване "противоконституционен определения момент за влизане в сила на ЗСВ" е неоснователно.

III. В искането се твърди, че "волята на законодателя ЗСВ да влезе в сила три дни след обнародването му противоречи директно на § 4 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията". Това налага да се спрем на съотношението между чл. 5, ал. 5 и § 4 от Конституцията.

Конституцията в глава шеста (чл. 117 - 133) предвижда нова организация на съдебната власт. Тя определя триинстанционно производство с образуването на нови апелативни съдилища, с Висш касационен съд (ВКС), Върховен административен съд (ВАС), взаимовръзките и компетенциите на отделните звена на тази "трета власт" (съд, прокуратура, следствие), изграждането на нов орган за управление и ръководство на системата, като Висш съдебен съвет и т.н. С други думи, Конституцията определя принципите и основната структура на съдебната власт, която е различна от тази, която е функционирала в момента на приемането и. Обективно е необходим известен период от време, за да се приведе заварената съдебна система в съответствие с конституционните изисквания. Не е възможно само с влизането на Конституцията в сила да се осъществи фактическото изграждане и функциониране на новата съдебна власт. Налага се определен период от време, през който правосъдието ще

продължава да функционира по старата система, съобразявайки се с новите конституционни принципи. Това е имал предвид конституционният законодател в § 4 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията (ПЗРК), че "определената с Конституцията организация на съдебната власт влиза в действие след приемането на новите устройствени и процесуални закони, които трябва да бъдат приети в срока по § 3, ал. 2". Този текст има предвид началото на функционирането на новата организация на съдебната власт - с нейното триинстанционно производство и със съдопроизводствените правила за тях. За да "влезе в действие" тази организация, трябва на първо място да бъде организационно създадена. Трябва да се създадат структурните звена, да се попълнят с кадри и т.н. Изрично § 4 предвижда приемането на устройствен закон, какъвто е ЗСВ. Така че законодателят, макар и със закъснение, е изпълнил конституционното си задължение, като е приел устройствения закон за съдебната власт. Логично е след този устройствен закон (ЗСВ) да се приемат новите процесуални закони и окончателно да се изгради предвидената в Конституцията съдебна власт.

Следователно няма противоречие или някакво несъответствие между чл. 5, ал. 5 и § 4 от Конституцията. Тези две конституционни норми уреждат различна материя. В чл. 5, ал. 5 се имат предвид нормативните актове, докато в § 4 организацията на съдебната власт; в чл. 5, ал. 5 се има предвид влизането в сила на правни норми, докато в § 4 - влизане в действие на организацията на съдебната власт. Параграф 4 няма отношение към влизането на нормативните актове в сила. Този правен термин не е употребен в текста. И това не е случайно, защото "влизането в сила" на правните норми означава, че те стават задължителни и трябва да започне процесът на реализацията им. Текстът на § 4 употребява израза "влиза в действие" не като синоним на "влизане в сила" на правните норми по смисъла на чл. 5, ал. 5 от Конституцията.

Със Закона за съдебната власт се урежда нейното устройство. Като цяло законът влиза в сила, за да могат да се извършат редица необходими подготвителни действия в бъдеще, свързани със задействането на новата организация на съдебната власт. Така например необходимо е точно да се определят седалищата на апелативните съдилища, числеността и съставът на районните, окръжните и апелативните съдилища и техните райони на дейност, да се направят искания за бюджетно финансиране за новата организация на съдебната власт и т.н. Всичко това е възможно само ако има влязъл в сила Закон за съдебната власт.

Друга част от нормите на закона не е свързана с организацията на съдебната власт в тесния смисъл на думата. Такива са главите, разделите и определени разпоредби относно структурата и дейността на Висшия съдебен съвет, нотариалните и изпълнителните служби, инспектората на Министерството на правосъдието и редица други. Те влизат в сила и започват да действат веднага.

Нормите на Закона за съдебната власт, предвиждащи изграждането на нови по съдържание съдебни инстанции, също влизат в сила и би трябвало веднага да се пристъпи към тяхното организиране. Самото действие на създаващата се организация обаче е предвидено да започне след приемането и на съответните процесуални закони, преди всичко НПК, ГПК и ЗАП. Дотогава организацията на съдебната дейност трябва да се осъществява по досега съществуващите устройствени и процесуални правила. Това е разумният, кореспондиращ на спецификата на правосъдната дейност начин на тълкуване на волята на конституционния законодател, изявена в § 4 ПЗРК.

От изложеното дотук следва да направим извода, че влизането в сила на ЗСВ съгласно чл. 5, ал. 5 от Конституцията не противоречи на § 4.

IV. В искането на главния прокурор се твърди, че влизането в сила на ЗСВ " фактически ще блокира работата на съдилищата" и "трагичната

картина" от "блокиране на съдебната дейност ще се отрази негативно на работата на всички държавни органи" и че "ВС, който следва да работи с компетенциите на касационна инстанция, няма да може да разглежда и решава второинстанционни дела и такива по ПРН".

Ако един закон "блокира" функционирането на една от трите власти, действително се поставя въпросът за неговата конституционосъобразност. Една съвременна, демократична държава не може да съществува без правораздаване, без органи, които осъществяват съдебната власт. От тази гледна точка е наложително Конституционният съд да вземе отношение по твърдението на главния прокурор, че ЗСВ блокира съдебната система. В материалите по делото тази теза се обосновава с нормите на § 3 и § 15 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за съдебната власт (писменото становище на ВС, изх. № 213/29.VII.1994 г.; писмо от ръководството на ВС, изх. № 204/21.VII.1994 г.; писмо, изх. № 217/1.VIII.1994 г. на ръководството на ВС до председателите на окръжните и районните съдилища; декларация на ВСС; становището на ВАС; становището на група народни представители от парламентарната група на СДС).

Конституционният съд констатира, че тези норми не са прецизно формулирани. Но да се разбере съдържанието на една правна норма, не трябва да се изхожда единствено от граматическия израз, а от волята на законодателя, от идеите, които той е облякъл в юридическа форма.

От внесеня законопроект на Министерския съвет и мотивите към него, от стенографските протоколи на Законодателната комисия и пленарните разисквания е видно, че законодателят при приемането на ЗСВ не е имал за цел блокирането на съдебната система, а, напротив, нейното изграждане. Съгласно § 4 ПЗРК е приет устройственият закон, който е основата за реформата в съдебната власт. Законодателят нито е целял, нито е допускал, че чрез приемането на устройствения ЗСВ ще блокира работата

на съдебната система и в частност на ВС. Известни несъвършенства от правно-техническо естество в ЗСВ не трябва да пречат да се търси вложеният в закона разум.

За волята на законодателя можем да съдим и от § 14 ПЗРЗСВ. Отменят се редица устройствени закони (ЗУС, ЗП, Указ № 1138 от 1979 г., ЗВСС), но не се отменят ГПК, НПК, ЗАП. Следователно тези процесуални закони (ГПК, НПК, ЗАП), които овластяват съдилищата, вкл. и ВС, продължават да действат. Двуйнстанционна система с прегледа по реда на надзора (ПРН) продължава да действа до промяната на процесуалните закони и реалното изграждане на триинстанционна система с ВКС и ВАС.

Идеята, вложена от законодателя в § 3, ал. 1 ПЗРЗСВ, е, че заварените съдии, прокурори и следователи продължават да изпълняват задълженията си. Това е принципът. Този текст няма предвид триинстанционната система, процесуалните правила за разглеждане на делата, а статута и трудовоправните отношения на съдебните магистрати. Затова в § 3, ал. 1 се извеждат съдиите от Върховния съд като едно "изключение". Изключението се състои в това, че при окончателното изграждане на съдебната власт няма да има Върховен съд. Той се ликвидира. Няма да има длъжността "съдия във Върховен съд". Поставя се въпросът, какво ще стане с неговите членове (съдии) при ликвидацията на това юридическо лице. Отговора дава § 3, ал. 2 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за съдебната власт, че всички съдии от Върховния съд, ако отговарят на условията, по тяхно желание могат да станат членове на ВКС или ВАС.

Това е идеята на § 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за съдебната власт. Докато не се създадат реално ВКС и ВАС, всички съдии от ВС са напълно легитимни, те трябва да получават своите трудови възнаграждения, всеки от тях има съответната правораздавателна власт и статут и може да правораздава.

Идеята на § 3 ПЗРЗСВ е не да отнеме правосъдната власт на Върховния съд и неговите членове. В този преходен период те трябва да продължават да правораздават, така както са правили това досега.

В подкрепа на казаното дотук е и § 15 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за съдебната власт, който гласи: "до избирането на Върховен касационен съд и Върховен административен съд компетенциите им се изпълняват от Върховния съд". Употребеният термин "компетенциите" не е най-удачният, но явно идеята е, че ВС продължава да изпълнява своите правомощия по ГПК, НПК и ЗАП до момента на фактическото конституиране на новите висши съдебни институции по чл. 119 от Конституцията.

В този смисъл са и решения на Конституционния съд относно правомощията на ВС в този преходен период. С Решение № 13 от 22 юли 1993 г. по к.д. № 13 от 1993 г. (ДВ, бр. 65 от 1993 г.) се приема, че ВС е компетентен да упражнява правомощията на неизградения ВАС по чл. 125, ал. 2 от Конституцията при спорове за законност на актовете на МС и на министрите "до приемането на новите устройствени и процесуални закони". Като изхожда от духа и принципите на основния закон, Конституционният съд е приел, че може да бъде сезиран от ВС, който в преходния период изпълнява функциите на ВКС и ВАС, въпреки че това не е изрично формулирано в чл. 150 и § 2 от Конституцията (определение № 6 от 30 юни 1993 г. по к.д. № 12 от 1992 г. - Решения и определения на КС от 1991 г. - 1992 г., с. 258, и определение № 3 от 14 юли 1994 г. по к. д. № 7 от 1994 г.).

От казаното следва да направим извода, че ЗСВ и по-конкретно § 3 и § 15 не блокират съдебната система и от тази гледна точка законът не е противоконституционен. До приемането на новите процесуални закони, което е изискване на § 4 от Конституцията, правораздаването се осъществява от сега съществуващите съдилища по реда на НПК, ГПК, ЗАП.

Водим от това и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията,
Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на главния прокурор за обявяване на противоконституционност на Закона за съдебната власт относно влизането му в сила с оглед на изискванията на § 4 от Преходните и заключителните разпоредби на Конституцията.

Председател: Асен Манов