



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 2

София, 17 февруари 2022 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Гроздан Илиев

Атанас Семов

Мариана Карагьозова-Финкова

Красимир Влахов

Константин Пенчев

Янаки Стоилов

Таня Райковска

Соня Янкулова

Надежда Джелепова

при участието на секретар-протоколита Мариана Малканова разгледа в закрито заседание на 17.02.2022 г. конституционно дело № 20/2021 г., докладвано от съдия Павлина Панова.

Производството е с основание чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо във връзка с чл. 150, ал. 1 от Конституцията на Република България (Конституцията).

Конституционното дело е образувано на 12.10.2021 г. по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 25 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (ПЗР на ЗИДЗЗЛЗНП) (обн., ДВ, бр. 80 от 24.09.2021 г.).

Според вносителя на искането оспорената разпоредба противоречи на

чл. 106, предл. второ, чл. 130а, ал. 2, т. 6 и чл. 8 от Конституцията.

Вносителят поддържа, че Народното събрание е задължило Министерския съвет да отнеме имоти – публична и частна държавна собственост (част от дълготрайните материални активи), дадени за безвъзмездно управление на Прокуратурата на Република България и ползвани от Бюрото по защита при главния прокурор, и да ги предостави на Министерство на правосъдието, като по този начин законодателната власт е иззела и упражнила разпоредителни конституционни правомощия на изпълнителната власт, които са израз на типично управленска функция, в нарушение на чл. 106, предл. второ от Конституцията и на принципа на разделение на властите, прокламиран в чл. 8 от Основния закон.

Вносителят поддържа, че за Министерския съвет, на който Конституцията е възложила правомощието да организира стопанисването на държавното имущество, съществува задължението при отнемане на недвижим имот, който е бил предоставен на съдебната власт, да поиска съгласието на Висшия съдебен съвет, като с особена сила това правило важи и за Народното събрание. Предвид изложеното, според главния прокурор, разпоредбата на § 25 ПЗР на ЗИДЗЗЛЗНП противоречи на чл. 130а, ал. 2, т. 6 от Конституцията и нарушава баланса в отношенията между висшите държавни органи като проявление на принципа на разделение на властите.

С Определение от 27.10.2021 г. Конституционният съд е допуснал искането на главния прокурор за разглеждане по същество, конституирал е заинтересувани институции и е поканил организации и специалисти от науката да предложат становища и правни мнения по предмета на делото.

Постъпилите по делото становища и правни мнения се разделят на две групи.

Първата група включва становището на Висшия съдебен съвет и правното мнение на проф. д-р Христина Балабанова, които поддържат и допълват доводите в искането, което намират за основателно. Общото

между тях е в разбирането, че с приемането на оспорената разпоредба законодателната власт е иззела и упражнила разпоредителни конституционни правомощия на изпълнителната власт, които са израз на типично управленска функция, в противоречие с принципа на разделение на властите, с принципа на независимост на съдебната власт и в нарушение на чл. 130а, ал. 2, т. 6 от Конституцията. Изразяват разбирането, че стопанисването на държавното имущество е конституционно задължение на Министерския съвет, което не може да се упражнява, без да се зачита компетентността на Висшия съдебен съвет, доколкото съдебната власт е отделена и независима от изпълнителната власт.

Втората група включва становищата на Министерския съвет, министъра на правосъдието, министъра на вътрешните работи, министъра на регионалното развитие и благоустройството и председателя на Държавна агенция „Национална сигурност“, които намират искането за неоснователно. Според тях с оспорената разпоредба се урежда на законово ниво имуществено правоприемство при реструктуриране, поради преминаването на Бюрото по защита от главния прокурор към Министерството на правосъдието, поради което не се изземва и ограничава конституционната компетентност на изпълнителната власт по чл. 106 от Конституцията, нито конституционното правомощие на пленума на Висшия съдебен съвет по чл. 130а, ал. 2, т. 6 от Конституцията. В становищата се посочва, че в съответствие с обществения интерес дълготрайните материални активи, ползвани от Бюрото по защита при главния прокурор, се предоставят на Министерството на правосъдието, към което преминава Бюрото по защита на застрашени лица, като същите ще продължат да служат за обезпечаване на функциите му като самостоятелна организационна структура към министъра на правосъдието. Поддържа се, че органите и редът, по който се стопанисва държавното имущество, могат да бъдат предмет на законова уредба предвид диспозитива на Решение № 19/1993

г. по к. д. № 11/1993 г.

Останалите конституирани заинтересувани институции и поканени организации и специалисти не са представили писмени становища и правни мнения по делото.

Съдът, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

С влизането в сила на Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (ЗИДЗЗЛЗНП) (обн., ДВ, бр. 80 от 24.09.2021 г.) Бюрото по защита при главния прокурор се преобразува в самостоятелна организационна структура – „Бюро по защита на застрашени лица“ към министъра на правосъдието (§ 24 ПЗР на ЗИДЗЗЛЗНП). Оспорената разпоредба на § 25 ПЗР на ЗИДЗЗЛЗНП гласи: „Дълготрайните материални активи, ползвани от Бюрото по защита при главния прокурор, се предоставят на Министерството на правосъдието“. С нея е свързана разпоредбата на § 27 ПЗР на ЗИДЗЗЛЗНП, съгласно която: „В тримесечен срок от влизането в сила на този закон министърът на правосъдието съвместно с главния прокурор осъществяват дейностите, необходими за преминаване на Бюрото по защита към министъра на правосъдието. Тримесечният срок се прилага и за дейностите по § 25, свързани с прехвърлянето на дълготрайните материални активи към Министерството на правосъдието“.

В основата на искането стои разбирането, че с приемането на оспорената законова разпоредба Народното събрание е излязло извън пределите на своята конституционна компетентност, като е иззело и упражнило разпоредителни правомощия на изпълнителната власт по чл. 106, предл. второ от Конституцията в противоречие с принципа на разделение на властите, прокламиран в чл. 8 от Основния закон.

Разпоредбата на чл. 106, предл. второ от Конституцията е била

предмет на задължително тълкуване, дадено на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Основния закон, в различни нейни аспекти в производствата по к. д. № 11/1993 г., к. д. № 23/1995 г. и к. д. № 18/2002 г. В диспозитива на Решение № 19/1993 г. по к. д. № 11/1993 г. Конституционният съд постановява: „Правомощието на Министерския съвет по чл. 106 от Конституцията да организира стопанисването на държавното имущество се отнася за правата и задълженията на държавата, които са парично оценени. Като висш изпълнителен орган той определя от кого и по какъв ред се стопанисва това имущество, освен ако със закон е предвидено друго“.

Тълкуването, дадено от Конституционния съд образува нормативно единство с конституционната разпоредба, като тя не може да се прилага по начин, който се различава от постановеното във връзка с нея тълкувателно решение (Решение № 8/2005 г. по к. д. № 7/2005 г.). Даденото с решението по к. д. № 11/1993 г. задължително тълкуване на конституционната разпоредба не оставя място за съмнение, че Министерският съвет определя от кого и по какъв ред се стопанисва държавното имущество, доколкото в закон не е предвидено друго. Конституционният съд няма основание да се отклони от така даденото задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 106, предл. второ от Основния закон. Следователно конституционно допустимо е органите и редът, по който се стопанисва държавното имущество, да бъдат предмет на законова уредба, както е в настоящия случай.

Предметът на законодателно регулиране от страна на Народното събрание не е очертан по конституционен път. Конституционните разпоредби не съдържат изчерпателен списък на областите от обществения живот, подлежащи на законодателна уредба. В мотивите на Решение № 9/1999 г. по к. д. № 8/1999 г. Конституционният съд е имал повод да изясни че „съгласно чл. 86, ал. 1 от Конституцията Народното събрание може да приема закони по всякакви въпроси, без да са предвидени каквито

и да било условия или изисквания по техния предмет и съдържание, стига да не са в противоречие с общите принципи и правила на Конституцията“. Самото Народно събрание има възможност да преценява дали определена материя да бъде подложена на законодателно регулиране и какви условия да включва в приеманите от него закони, с които регулира съответни обществени отношения, като се съобразява с духа и разпоредбите на Конституцията (Решение № 10/2009 г. по к. д. № 12/2009 г.).

Независимо от огромния потенциал на законодателната власт да създава правна регулация, тази власт не е нито неограничена, нито може да се упражнява произволно. Народното събрание може и трябва да осъществява законодателната власт единствено в контекста на конституционната правова държава, в която Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат (чл. 5, ал. 1 от Основния закон).

С оглед изложените съображения Конституционният съд намира за неоснователни твърденията в искането, че Народното събрание се е произнесло със закон по въпрос, който е извън рамките на неговата компетентност, и по този начин е нарушило разпоредбите на чл. 106, предл. второ, чл. 130а, ал. 2, т. 6 и чл. 8 от Конституцията.

Въпросът дали съобразно изискванията на чл. 5, ал. 1 от Конституцията оспорената законова разпоредба съдържателно влиза в противоречие с принципи и отделни разпоредби на Конституцията е предмет на контрола за конституционност в настоящото производство.

С разпоредбата на § 25 ПЗР на ЗИДЗЗЛЗНП е създадено специално правило с преходен характер за предоставяне на дълготрайните материални активи, ползвани от Бюрото по защита при главния прокурор, на Министерството на правосъдието. Оспорената разпоредба е функция на разпоредбата на § 24 ПЗР на ЗИДЗЗЛЗНП, съгласно която: „с влизането в сила на този закон Бюрото по защита при главния прокурор се преобразува

в самостоятелна организационна структура – „Бюро по защита на застрашени лица“ към министъра на правосъдието“. По силата на закона тази самостоятелна организационна структура преминава от един орган на държавна власт към друг, като запазва своите функции.

Видно от разпоредбите на чл. 14 от Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (ЗЗЛЗНП) (обн., ДВ, бр. 103 от 23.11.2004 г.; посл. изм. и доп., ДВ, бр. 80 от 24.09.2021 г.) и на § 24-28 ПЗР на ЗИДЗЗЛЗНП, Бюрото по защита на застрашени лица към министъра на правосъдието е правопреемник на Бюрото по защита при главния прокурор. Преценка на законодателя е как и в какъв обем се извършва това правопреемство. От съществено значение в случая е обстоятелството, че Бюрото по защита към министъра на правосъдието осъществява същите функции каквито е осъществявало Бюрото по защита към главния прокурор преди правопреемството.

Предмет на оспорената разпоредба са правоотношения, които възникват вследствие на преобразуването на Бюрото по защита и преминаването му от една в друга структура на орган на държавна власт. В съвременния нормотворчески процес уреждането на възникнали от изменение на закон правоотношения е задължение за законодателя и същностен белег на правовата държава. При структурни промени, каквито са осъществени със ЗИДЗЗЛЗНП, водещо правило е, че материалните активи следват осъществените промени, за да обезпечат изпълнението на прехвърлените функции.

Преструктурирането и правопреемството настъпват *ex lege*, поради което са неоснователни доводите на вносителя, че с оспорената разпоредба Народното събрание е задължило Министерския съвет да отнеме имоти – публична и частна държавна собственост (част от дълготрайните материални активи), дадени за безвъзмездно управление на Прокуратурата на Република България и ползвани от Бюрото по защита при главния

прокурор, и да ги предостави на Министерство на правосъдието. До същия извод води и текстът на § 27 ПЗР на ЗИДЗЗЛЗНП, съгласно който в изпълнение на закона министърът на правосъдието съвместно с главния прокурор осъществяват дейностите, необходими за преминаване на Бюрото по защита към министъра на правосъдието, и дейностите, свързани с прехвърлянето на дълготрайните материални активи към Министерството на правосъдието.

Според Конституционния съд Народното събрание не е упражнило конституционни правомощия на Министерския съвет, както се твърди в искането, а в съответствие с принципа на правовата държава е уредило в преходни разпоредби на закона не само структурното и функционалното правоприемство, но и е разрешило въпросите във връзка с управлението и стопанисването на съответното държавно имущество. Предоставянето на Министерството на правосъдието на дълготрайните материални активи, ползвани от Бюрото по защита при главния прокурор, е следствие от преобразуването на тази организационна структура и преминаването ѝ към министъра на правосъдието. Определящо за преценката за конституционосъобразност е обстоятелството, че материалните активи се предоставят на правоприемника с оглед обезпечаване на осъществяването на същата държавна функция и без да се накърнява изпълнението на други държавни функции или да се затруднява дейността на държавни органи.

Воден от тези съображения, Конституционният съд приема, че оперативната самостоятелност, предоставена на висшия изпълнителен орган по силата на конституционното овластяване в чл. 106, предл. второ за организиране на стопанисването на държавното имущество, не влиза в конфликт с функцията на Народното събрание, отредена му с разпоредбата на чл. 62 от Конституцията, по силата на която парламентът осъществява законодателната власт в държавата. Както вече беше посочено, функцията на Министерския съвет по чл. 106, предл. второ от Конституцията се

осъществява, доколкото в закон не е предвидено друго.

Неоснователно е да се претендира нарушение на Конституцията поради неучастие в законодателния процес на Висшия съдебен съвет чрез получаване на неговото съгласие за предоставяне на дълготрайните материални активи (част от които и недвижим имот), ползвани от Бюрото по защита при главния прокурор, на Министерството на правосъдието. България е република с парламентарно управление и съгласно Конституцията именно Народното събрание осъществява суверенно и самостоятелно законодателната власт, като приема, изменя, допълва и отменя законите.

Доводите за противоречие на оспорената разпоредба с чл. 130а, ал. 2, т. 6 във връзка с чл. 8 от Конституцията също са неоснователни. Правомощието на Висшия съдебен съвет да управлява недвижимите имоти на съдебната власт включва правото да ги владее, ползва и поддържа с грижата на добър стопанин от името на държавата за своя сметка и на своя отговорност в съответствие с предназначението им за нуждите, за които са предоставени. С Решение № 14/1995 г. по к. д. № 23/1995 г. Конституционният съд е приел, че 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, че при упражняването на това свое правомощие той не може да затруднява дейността на конституционно установени органи и не може да се разпорежда с държавни имоти, в които се помещават те, като издава едностранни актове по целесъобразност освен с тяхното изрично съгласие. Конституционният съд приема, че това решение не може да обоснове противоконституционност на оспорената разпоредба, тъй като с нея нито се затруднява дейността на съдебни органи, нито се отнемат държавни имоти, в които се помещават те. Бюрото по защита при главния прокурор не е орган на съдебната власт,

видно от предоставените му със ЗЗЛЗНП функции (чл. 14 ЗЗЛЗНП).

Твърдението на вносителя за противоконституционност на разпоредбата на § 25 ПЗР на ЗИДЗЗЛЗНП не може да бъде обосновано и с Решение № 11/2002 г. по к. д. № 18/2002 г. Имуществото, предмет на атакуваната законова уредба, не е необходимо за функционирането на съдебната власт, тъй като никаква част от него не служи за изпълнение на функция, присъща на съдебната власт, а е предоставено за нуждите на Бюрото по защита. Предоставянето на Министерството на правосъдието на дълготрайните материални активи, ползвани от Бюрото по защита при главния прокурор, предвид преобразуването му в самостоятелна организационна структура към министъра на правосъдието, по никакъв начин не затруднява нормалното функциониране на съдебната власт, не пречатства ефикасното упражняване на функциите ѝ и не засяга в каквато и да било степен нейната независимост.

В искането на главния прокурор твърдението за противоконституционност на оспорената разпоредбата се обосновава с мотивите на Решение № 4/2008 г. по к. д. № 4/2008 г. Те обаче не са относими към предмета на настоящото конституционно дело. В случая не се отнема имот, в който се помещава един държавен орган, с цел предоставянето му на друг, с което да се пречатства ефикасното упражняване на функциите му, а точно обратното – обезпечава се функционирането на една и съща структурна единица.

В заключение разпоредбата на § 25 ПЗР на ЗИДЗЗЛЗНП, е резултат на преценка за целесъобразност на законодателя, в чиято компетентност е да уреди възникналите правоотношения във връзка с управлението и стопанисването на държавното имущество, ползвано от Бюрото по защита, вследствие на преобразуването на тази самостоятелна организационна структура и преминаването ѝ от един държавен орган към друг, поради което тя може да бъде разглеждана и преценявана относно нейната

целесъобразност, но не е противоконституционна.

Предвид тези съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо от Конституцията, във връзка с чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Отхвърля искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 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 от 24.09.2021 г.).

Председател:

Членове: