



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от

Министерския съвет на Република България

по

конституционно дело № 11 за 2004 г.

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

С определение на Конституционния съд от 25 януари 2005 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 11 за 2004 г. Делото е образувано по искане на Общото събрание на Наказателната колегия на Върховния касационен съд за установяване противоконституционността на чл. 28, ал. 9, изр. второ от Закона за съдебната власт (в редакцията след изменението на същия закон – ДВ, бр. 29 от 2004 г.).

В искането се твърди, че чл. 28, ал. 9, изр. второ от Закона за съдебната власт (ЗСВ) нарушава чл. 129, ал. 2 от Конституцията, тъй като предвижда възможност за продължаване на конституционно установения срок, за който се назначават председателят на Върховния касационен съд (ВКС), председателят на Върховния административен съд (ВАС) и главният прокурор.

Не споделяме изводът в искането за противоконституционност на оспорения текст от ЗСВ и считаме, че той не нарушава конституционно установения мандат на председателя на ВКС, председателя на ВАС и главния прокурор. Това е така, защото текстът не предвижда продължаване на мандата, а урежда хипотеза на изпълнение на конституционно определена длъжност с непрекъснато упражняване на функции до встъпване в длъжност на новия председател на ВКС, председател на ВАС или главен прокурор. Уреждането на

подобна хипотеза няма нищо общо със срока на мандата, нито с неговото намаляване или удължаване. На практика законодателната уредба в оспорения текст ще намери приложение, когато:

- президентът на републиката е издал указ за предсрочно освобождаване на председателя на ВКС, председателя на ВАС или главния прокурор, но няма влязъл в сила указ за назначаване на нов титуляр или новоназначеният не е встъпил в длъжност; или

- мандатът на председателя на ВКС, председателя на ВАС или главния прокурор е изтекъл, но процедурата по назначаване на титуляр не е завършила с влязъл в сила указ на президента или назначеният не е встъпил в длъжност.

Като се има предвид значимостта на правомощията и функциите на председателя на ВКС, председателя на ВАС и главния прокурор безспорно е, че законодателна уредба на тези случаи е наложителна, за да се гарантира непрекъснатостта при изпълнението на тези функции и правомощия.

Законодателят е създал гаранции процедурата по назначаване на нов председател на ВКС, председател на ВАС или главен прокурор да завърши в края на изтичането на седемгодишния мандат на съответния досегашен административен ръководител. Една пета от общия брой на членовете на Висшия съдебен съвет (ВСС) или министърът на правосъдието могат да правят предложения по чл. 28, ал. 2 от ЗСВ не по-рано от два месеца и не по-късно от един месец преди изтичането на мандата. Установеният законов срок е преценен от законодателя като достатъчен за приключване на процедурата по назначаване на нов председател на ВКС, председател на ВАС или главен прокурор, включително и в хипотезата на чл. 129, ал. 2, изр. второ от Конституцията, когато президентът откаже да назначи предложен от ВСС кандидат. Въпреки това обаче е възможно в края на мандата на досегашния ръководител процедурата по назначаването и встъпването в длъжност на новия да не е приключила и това налага да се даде отговор на въпроса кой следва да изпълнява тези функции в периода до встъпването в длъжност на новия ръководител. Важността на тези функции е конституционно призната чрез предвидената в чл. 129, ал. 2 от основния закон процедура за назначаване от президента на републиката по предложение на ВСС, а необходимостта от непрекъснатост на изпълнението им може да се установи от тяхното съдържание, определено в чл. 90 от ЗСВ – относно председателя на ВКС, чл. 100 – относно председателя на ВАС, чл. 114, чл. 114а и чл. 115 от ЗСВ – относно главния прокурор.

При липса на уредба в Конституцията на законово ниво е необходимо да се определи лицето, което трябва да изпълнява функциите на председател на ВКС, председател на ВАС или главен прокурор в хипотезата на изтекъл или предсрочно прекратен мандат на досегашния и неприключила с указ процедура по назначаване на нов. При това положение основателно законодателят е приел, че в тази хипотеза до

назначаването на нов председател на ВКС, председател на ВАС или главен прокурор функциите следва да се изпълняват от досегашния, макар че мандатът му е изтекъл. Това е най-подходящото, а и единствено възможното законодателно решение, защото макар и с изтекъл мандат той е бил назначен по предвидения в Конституцията ред за разлика от своите заместници, които се назначават по ред, определен в ЗСВ и различен от реда за назначаване на титуляра. Законодателно решение в друг смисъл би довело до противоречие с Конституцията, тъй както функциите на председател на ВКС, председател на ВАС или главен прокурор ще се изпълняват от лице, което не е назначено при спазване на предвидената в Конституцията процедура.

Не е възможно, а не е и необходимо Конституцията да съдържа уредба на всички случаи, свързани с упражняването на конституционен мандат. В тази връзка в Решение № 8 на Конституционния съд от 1994 г. по к. д. № 9 за 1994 г. се казва:

“Поначало конституционната норма се характеризира с висока степен на правна абстракция. Много често, за да бъде приложена, тя трябва да бъде конкретизирана от нормите на обикновеното законодателство.“

С чл. 133 от Конституцията се възлага на обикновения законодател да уреди организацията и дейността на съдилищата, на прокурорските и на следствените органи и условията и реда за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите. Напълно в рамките на тази конституционна делегация е разпоредбата на чл. 28, ал. 9, изр. второ от ЗСВ, защото длъжностите на председател на ВКС, председател на ВАС и главен прокурор са най-висшите длъжности на административни ръководители на органи на съдебната власт.

Аргументи в подкрепа на изложената теза може да се изведат и от практиката на Конституционния съд. До изменението на чл. 129, ал. 3 от Конституцията (ДВ, бр. 85 от 2003 г.) конституционната разпоредба не съдържаеше основания за предсрочно прекратяване на мандата на председателя на ВКС, председателя на ВАС и главния прокурор. Тези основания бяха определени на законово равнище в чл. 29, ал. 1 от ЗСВ и Конституционният съд прие, че по този начин не се въвежда недопустимо от Конституцията намаляване на изрично установен срок на конституционен мандат. В мотивите на Решение № 9 от 1994 г. по к. д. № 11 за 1994 г. се казва:

“Основания за предсрочно прекратяване на мандата на председателя на ВКС, на председателя на ВАС и на главния прокурор не са посочени в Конституцията. Съществуват обаче обективни обстоятелства, при чието настъпване се налага мандатът им да бъде прекратен предсрочно. В чл. 129, ал. 3, изр. второ от Конституцията са посочени случаите, в които несменяемите съдии могат да бъдат освободени от длъжност. Тези случаи именно (без пенсионирането, защото тримата висши магистрати са с мандат) трябва да се приемат

и като основания за предсрочно прекратяване на мандата на председателя на ВКС, председателя на ВАС и главния прокурор.”

И по-нататък:

“В Конституцията се съдържат разпоредби, които регламентират несъвместимостта на мандата на народните представители, на президента и вицепрезидента, на членовете на Конституционния съд със заемане на определени длъжности и упражняване на определени дейности (чл. 68, ал. 1, чл. 95, ал. 2, чл. 147, ал. 5). За други мандатни длъжности, като висшите магистрати и изборните членове на ВСС, Конституцията не съдържа норми за несъвместимост. Поради това и съобразно разпоредбите на чл. 133 от Конституцията несъвместимостта и последиците от несъобразяването с нея са уредени в ЗСВ... Положението на председателя на ВКС, председателя на ВАС и главния прокурор изключва едновременно упражняване и на други длъжности и дейности, посочени в ЗСВ. Нарушаването на нормите за несъвместимост е основание за предсрочно прекратяване на мандата.”

Аналогична на чл. 28, ал. 9, изр. второ е и законната уредба в чл. 125а, ал. 8, изр. второ от ЗСВ – до встъпването в длъжност на нов административен ръководител по чл. 125а, ал. 1, т. 2 - 4 досегашният продължава да изпълнява дейността. Тези административни ръководители също имат мандат, установен в чл. 129, ал. 5 от Конституцията – 5 години. При положение, че разпоредбите на чл. 28, ал. 9, изр. второ и чл. 125а, ал. 8, изр. второ са аналогични, прави впечатление различния подход на подателя на искането: оспорва се само конституционностьта на чл. 28, ал. 9, изр. второ, но не и конституционностьта на чл. 125а, ал. 8, изр. второ от ЗСВ.

Подобна е логиката на законодателя (като тази в чл. 28, ал. 9, изр. второ и чл. 125а, ал. 8, изр. второ от ЗСВ) в законната уредба и на други органи с конституционно установен мандат – Конституционен съд, кметове на общини и общински съветници.

В чл. 147, ал. 2 от Конституцията е установен мандат от 9 години за членовете на Конституционния съд. И в този случай Конституцията не съдържа уредба относно възможността конституционните съдии да продължават да изпълняват функциите си до встъпване в длъжност на новоизбраните или новоназначените конституционни съдии, но тази възможност изрично е уредена в чл. 5, ал. 2 от Закона за Конституционния съд. Хипотезата е аналогична на тази по чл. 28, ал. 9, изр. второ от ЗСВ и обхваща избирането или назначаването на нов конституционен съдия както преди изтичането на мандата на досегашния, така и след изтичането на мандата. Очевидно тезата за абсолютна невъзможност (застъпена в искането на Общото събрание на Наказателната колегия на ВКС) за продължаване изпълнението на функциите след изтичането на мандата се различава от виждането на конституционния законодател: Законът за Конституционния съд (ЗКС) е приет от същото Велико народно събрание само месец след като то е приело

Конституцията от 1991 г. Следователно може да се направи извод, че конституционният законодател не абсолютизира изтичането на срока на мандата по начин, че да не допуска продължаването на изпълнението на функциите от лицата с изтекъл мандат до встъпването в длъжност на новоизбраните или новоназначените конституционни съдии. Уредбата в ЗКС не е предопределена и от конституционно изискване за едновременно встъпване в длъжност на новоизбраните или новоназначените конституционни съдии от различните квоти (за разлика от мандата на изборните членове от съдебната и парламентарната квота във Висшия съдебен съвет, който трябва да започва и изтича едновременно). В чл. 6 от ЗКС се предвижда встъпване в длъжност на конституционните съдии след полагане на клетвата, като се определя срок за полагането на клетвата, който е свързан с датата на назначаването или избирането на новия конституционен съдия, а не с датата на изтичането на срока на мандата на предишния конституционен съдия.

Всъщност Конституционният съд вече е взел отношение по този въпрос в Определение № 2 от 2000 г., в което е обявил за изтекъл мандата на съдиите от първия мандат на Конституционния съд и изрично е посочил, че съдиите, чийто мандат се прекратява, се освобождават от момента на встъпването в длъжност на техните приемници. Конституционният съд е конституиран на 3 октомври 1991 г. и 9-годишният мандат на съдиите от първия мандат е изтекъл на 3 октомври 2000 г., но Конституционният съд не е посочил тази дата за освобождаване от длъжност на съдиите с изтекъл мандат, с което е застъпил разбирането, че това не е продължаване на конституционно установен мандат.

Конституционно установен е и срокът на пълномощията на общинския съвет, който съгласно чл. 138 от Конституцията се избира от населението на съответната община за срок от 4 години и на кмета на общината, който съгласно чл. 139, ал. 1 от Конституцията се избира за срок от 4 години. Същевременно разпоредбата на чл. 30, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) предвижда, че общинските съветници продължават да изпълняват своите функции до полагането на клетвата от новоизбраните общински съветници. Аналогични са и законовите решения в разпоредбите на чл. 38, ал. 5 от ЗМСМА, съгласно които кметовете продължават да изпълняват своите функции до полагането на клетвата от новоизбраните кметове, и на чл. 104 от Закона за местните избори, съгласно който когато съдът е спрял изпълнението на решението или е обявил изборния резултат за недействителен, кметът, чийто срок на пълномощия е изтекъл, продължава да изпълнява функциите си до встъпване в длъжност на новоизбрания кмет. Дори да се приеме, че законната уредба за продължаване изпълнението на функциите от конституционните съдии с изтекъл мандат е такава, защото Конституционният съд като колективен орган се конституира и действа на квотен и ротационен принцип, това не би могло да обоснове посочената законова уредба по отношение на кмета. Кметът е едноличен орган на изпълнителната власт в общината и макар че както Конституционният

съд е имал повод да отбележи в мотивите по Решение № 1 от 2004 г. по к. д. № 1 за 2004 г.: "срокт на пълномощията му е еднакъв с този на общинския съвет, от чиито актове се ръководи в дейността си", законодателят допуска възможността кметът с изтеклия правомощия да продължи да ги изпълнява и при нов общински съвет. И тук изключението се прилага само в изрично посочените в закона случаи, за да се осигури непрекъснатостта на изпълнение на кметските функции.

Във всички тези случаи законодателят изхожда от разбирането за особената значимост на функциите, които се изпълняват от конституционно определените органи, съответно на конституционно определените длъжности и невъзможността за спиране на изпълнението им дори за съвсем кратък период от време. Мандатният статут на тези органи/длъжности цели осигуряване на стабилност, независимост и самостоятелност при осъществяване на правомощията, което се гарантира от конституционния или обикновения законодател чрез изчерпателно изброяване на основанията при наличието на които може предсрочно да се прекрати мандата. Тези основания се характеризират с това, че носителят на съответния мандат е в невъзможност да изпълнява функциите си по обективни или субективни причини (трайна невъзможност за изпълнение на задълженията; смърт; влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление от общ характер; подаване на оставка и т.н.). В случаите обаче когато е изтекъл мандатът и не е налице обективна или субективна невъзможност (освен самото изтичане на срока) на носителя на изтеклия мандат да продължи да изпълнява функциите до назначаването или избирането на нов титуляр на мандатната длъжност, съответно нов член на колективен орган, стабилността на органа, компетентното, качествено и непрекъснато изпълнение на правомощията се гарантират по-добре, когато функциите се упражняват от лицето с изтекъл мандат, избрано или назначено по предвидения в Конституцията ред. Всъщност то вече изпълнява длъжността, съответно упражнява функциите като член на колективен орган не като носител на мандат, а по същия начин и в същия обем, както временно изпълняващия длъжността или заместника. Ето защо такава законова уредба не влиза в противоречие с конституционните разпоредби, предвиждащи срок за упражняване на правомощия на конституционно определен органи или длъжности.

По посочените съображения считаме, че искането на Общото събрание на Наказателната колегия на Върховния касационен съд за обявяване на противоконституционността на чл. 28, ал. 9, изр. 2 от Закона за съдебната власт е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР- ПРЕДСЕДАТЕЛ:


(Симеон Сакскобургготски)