



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ №19

София, 29 октомври 1996 г.

(обн., ДВ, бр. 96 от 8 ноември 1996 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов

Иван Григоров

Милчо Костов

Пенчо Пенев

Цанко Хаджистойчев

Тодор Тодоров

Станислав Димитров

Александър Арабаджиев

Николай Павлов

Георги Марков

при участието на секретар-протоколиста Лидия Здравкова разгледа в закрито заседание на 29 октомври 1996 г. конституционно дело № 17 от 1996 г., докладвано от съдията Младен Данаилов.

Производството по делото е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. Образувано е по искане от 29 август 1996 г. на главния прокурор за установяване на противоконституционност на § 15а от преходните и заключителните разпоредби на Закона за съдебната власт (ПЗРЗСВ), приет с § 1 на Закона за допълнение на Закона за съдебната власт (ЗДЗСВ) - ДВ, бр. 64 от 1996 г.

В искането се твърди, че разпоредбата на § 15а ПЗРЗСВ е противоконституционна, защото е приета от Народното събрание в нарушение на неговата компетентност. По същество тя представлява неконституционносъобразна правна форма за тълкуване на § 4 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията (ПЗР на Конституцията), който регламентира срока за влизане в действие на определената с Конституцията организация на съдебната власт. Създава пречки пред Висшия съдебен съвет (ВСС) да изпълнява задълженията си по изграждане на новата организация на съдебната власт, произтичащи от разпоредбите на чл. 5, ал. 2, чл. 8, чл. 117, ал. 2, чл. 119, ал. 1, чл. 129, ал. 1 и 2 и чл. 133 от Конституцията и от § 4 ПЗР на Конституцията. Обвързва изграждането на новата организация на съдебната власт с приемане на процесуалните закони. Срокът за осъществяване на новата организация на съдебната власт е определен от Конституцията и законодателят няма право да го променя.

С определение от 17 септември 1996 г. искането е допуснато за разглеждане по същество. Като заинтересувани страни са конституирани Народното събрание, Министерският съвет, министърът на правосъдието, Върховният съд, Националната следствена служба и ВСС, на които е даден срок за представяне на писмени становища. Такива са постъпили от Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието и от ВСС.

Според становището на Комисията по устройството и дейността на държавните органи на Народното събрание разпоредбата на § 15а ПЗРЗСВ не е тълкувателна. Тя допълва Закона за съдебната власт относно последователността, в която трябва да се осъществява реформата на съдебната власт, като се изхожда от § 4 ПЗР на Конституцията. Според комисията законодателният орган не се нуждае от специално делегирани права, кога и какви правни норми да приеме за уреждане статута на съдебната власт и на ВСС в рамките, очертани в глава шеста на

Конституцията. При изричната разпоредба на § 4 ПЗР на Конституцията, че определената с Конституцията организация на съдебната власт с нейното триинстанционно производство влиза в действие след приемане на устройствените и процесуалните закони, създаването ѝ (на организацията) не може да става преди приемането на процесуалните закони. Разпоредбата на § 15а ПЗРЗСВ не променя приетия срок за въвеждане на новата организация на съдебната власт, а допълва само една нормативна празнота относно поредността, в която следва да се осъществява въвеждането в действие на новата организация на съдебната власт.

Министерският съвет счита, че разпоредбата на § 15а ПЗРЗСВ е приета от Народното събрание в рамките на неговата компетентност. Тя възпроизвежда § 4 ПЗР на Конституцията при определяне на момента, от който ВСС ще може да упражнява посочените в Закона за съдебната власт негови правомощия по създаване организацията на съдебната власт. С нея не се цели пряко тълкуване на конституционна разпоредба, а съобразяване във времето действието на законовите разпоредби с установеното в Конституцията.

Според министъра на правосъдието разпоредбата на § 15а ПЗРЗСВ не е тълкувателна, а правно-организационна. С нея не се тълкува пряко § 4 ПЗР на Конституцията, а законова разпоредба. Параграф 15а ПЗРЗСВ с нищо не нарушава принципа на разделение на властите и независимостта на съдебната власт. С нея законодателят е конкретизирал последователността на въвеждането на съдебната реформа, като е постановил най-напред да се приемат процесуалните закони, по които ще се правораздава, а след това да се назначават магистратите в съответните органи.

Висшият съдебен съвет поддържа искането. Според него разпоредбата на § 15а ПЗРЗСВ по своята същност е изменение на § 4 ПЗР на Конституцията. С него изграждането на организацията на новата съдебна система се поставя в зависимост от приемането на процесуалните закони.

След приемане на устройствения закон необходимо е избиране на персоналния състав на отделните структури като условие за влизането им в действие след приемане и на процесуалните закони, по които съдебните инстанции ще правораздават.

Конституционният съд, след като обсъди доказателствата по делото и становищата на страните, приема следното.

Принципите и основната структура на съдебната власт са определени в глава шеста на Конституцията. Тя предвижда въвеждане на триинстанционно съдебно производство при разглеждане на делата в съдилищата и образуване на Върховен касационен съд (ВКС), Върховен административен съд (ВАС) и апелативни съдилища. Според § 4 ПЗР на Конституцията "определената от 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". От тях досега е приет само Законът за съдебната власт, който е основен устройствен закон на съдебната власт. Приемането му преди приемане на процесуалните закони и влизането му в сила на 26 юли 1994 г., както и отмяната с него на заварените от Конституцията устройствени съдебни закони - Закона за устройство на съдилищата, Закона за прокуратурата и Указ № 1138 от 1979 г. за създаване на единен следствен апарат при Министерството на вътрешните работи, са обстоятелства, които дават основание да се предприемат действия и да се пристъпи към изграждане на новите структури на съдебната власт, посочени в Конституцията и устройствения закон - Закона за съдебната власт. Изграждането на структурите на новата организация на съдебната власт е необходимо условие да се подготви въвеждане в действие на триинстанционното съдебно производство след приемане на процесуалните закони. В този смисъл се е произнесъл и Конституционният съд с Решение № 7 от 11 юли 1994 г. по к.д. № 10 от 1994 г. (ДВ, бр. 79 от 1994 г.), в мотивите на което е

приел, че "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 за в бъдеще, свързани със задействието на новата организация на съдебната власт. Така например необходимо е точно да се определят седалищата на апелативните съдилища и техните райони на дейност, да се направят искания за бюджетно финансиране на новата организация на съдебната власт и т. н.". В друга част на мотивите съдът е приел, че "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.". При това становище на Конституционния съд и влезлия в сила Закон за съдебната власт следва изводът, че изграждането на организацията на съдебната власт предхожда приемането на процесуалните закони.

Изграждането на новата организация на съдебната власт е възложено на ВСС в качеството му на неин висш административен орган. С § 15а ПЗРЗСВ, в сила от 3 юли 1996 г., законодателят е постановил, че "Висшият съдебен съвет упражнява правомощията си относно избирането на кандидати за председатели на ВКС и ВАС, преназначаването по § 3 ПЗРЗСВ и назначаването на заместник-председателите, председателите на отделения и съдиите във ВКС и във ВАС, определянето на броя на съдебните райони и седалищата на апелативните съдилища и седалището на военно-апелативния съд, назначаването на председателите, заместник-председателите и съдиите в апелативните съдилища и военно-апелативния съд след приемането на закон за Върховния административен съд и на процесуалните закони, уреждащи триинстанционното съдебно производство". Приемането на § 15а ПЗРЗСВ след изтичане на повече от две години от влизане в сила на Закона за съдебната власт поставя изграждането на организацията на съдебната власт и нейните структури в зависимост от приемане на процесуалните закони, по които ще се осъществява

триинстанционното съдебно производство, и то за един неопределен период от време. Тази разпоредба създава пречки на ВСС да изпълнява задълженията си по изграждане на организацията на съдебната власт и да упражнява предоставените му от Конституцията правомощия, произтичащи от разпоредбите на чл. 5, ал. 2, чл. 119, ал. 1, чл. 129, ал. 2 и чл. 133 от Конституцията и на § 4 ПЗР на Конституцията и по-конкретно от тези, посочени в чл. 27, т. 1 - 4, чл. 28 и § 3 от Закона за съдебната власт. Срокът за изграждане организацията на съдебната власт е посочен в Конституцията - § 4 ПЗР на Конституцията. Законодателят няма право да променя този срок. Няма право и да допълва Закона за съдебната власт и да определя последователност, в която ВСС да осъществява действията си при прилагане конституционната разпоредба на § 4 ПЗР на Конституцията и изгражда новите структури на съдебната власт и при назначаване на магистратите в съответните органи. Назначаването на магистратите от ВСС при спазване изискванията на Закона за съдебната власт е част от неговата дейност по създаване на организационните структури на съдебната власт. Няма пречка Висшият съдебен съвет да упражнява правомощията си относно избирането на кандидати за председатели на ВКС и ВАС, преназначаването по § 3 ПЗРЗСВ и назначаването на заместник-председателите, председателите на отделения и съдиите във ВКС и във ВАС, определянето на броя, на съдебните райони и седалищата на военно-апелативния съд, назначаването на председателите, заместник-председателите и съдиите в апелативните съдилища и военно-апелативния съд и преди приемането на закон за Върховния административен съд и на процесуалните закони, уреждащи триинстанционното съдебно производство. С оглед на това разпоредбата на § 15а ПЗРЗСВ противоречи на Конституцията. Тя ограничава правомощията на ВСС и по същество представлява намеса на законодателната власт в работата на съдебната.

Разпоредбата на § 15а ПЗРЗСВ по същество възпроизвежда съдържанието на т. 2 от Решението на Народното събрание от 28 юни 1996 г. (ДВ, бр. 56 от 1996 г.), прието на основание чл. 90, ал. 2 от Конституцията и чл. 86, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

С Решение № 13 от 25 юли 1996 г. по к.д. № 11 от 1996 г. (ДВ, бр. 66 от 1996 г.) Конституционният съд е приел, че с това решение се тълкува § 4 ПЗР на Конституцията и го е обявил за противоконституционно, защото Народното събрание няма право да дава задължително тълкуване на тази конституционна разпоредба и при приемането му е превишило конституционно признатата му компетентност.

С определяне на поредност в действията на ВСС по прилагане на § 4 ПЗР на Конституцията и при изграждане на новата организация на съдебната власт Народното събрание тълкува конституционната разпоредба и влага нов смисъл в нейното съдържание. То приема, че избирането на председателите на ВКС и ВАС, преназначенията по § 3 ПЗРЗСВ, назначенията на съдиите във ВКС и ВАС, определянето на броя и седалищата на апелативните съдилища и назначаването на съдиите в тях ВСС може да извършва, след като бъдат приети новите устройствени и процесуални закони, без да се съобрази с изразеното от Конституционния съд становище по тези въпроси в мотивите на Решение № 7 от 11 юли 1994 г. по к.д. № 10 от 1994 г.

С оглед на това следва да се приеме, че и при приемане на § 15а ПЗРЗСВ Народното събрание е излязло извън рамките на своята компетентност, защото то не може да дава задължително тълкуване на конституционна разпоредба. Такова тълкуване може да дава само по реда и при условията, при които то (Народното събрание) изменя и допълва разпоредби на Конституцията. По този въпрос Конституционният съд се е

произнесъл с решения по к.д. № 30 от 1991 г., по к.д. № 2 от 1994 г. и по к.д. № 11 от 1996 г.

Следователно разпоредбата на § 15а ПЗРЗСВ трябва да бъде обявена за противоконституционна и на това основание.

Конституционният съд по изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията

РЕШИ:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на § 15а от преходните и заключителните разпоредби на Закона за съдебната власт, създаден с § 1 на Закона за допълнение на Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 64 от 1996 г.)

Председател: Асен Манов