



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 11

София, 14 ноември 2002 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Христо Данов

Членове: Георги Марков

Димитър Гочев

Тодор Тодоров

Неделчо Беров

Стефанка Стоянова

Маргарита Златарева

Васил Гоцев

Людмил Нейков

Румен Янков

Живан Белчев

Пенка Томчева

при участието на секретар-протоколита Росица Топалова разгледа в закрито заседание на 14 ноември 2002 г. конституционно дело № 18/2002 г., докладвано от съдията Неделчо Беров.

Делото е образувано на 17 септември 2002 г. по искане на Пленума на Върховния касационен съд за тълкуване на чл.106, чл.8 и чл.117, ал.2 от Конституцията, както и за установяване на противоконституционността на § 49, т.2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт /ЗИДЗСВ/, /обн. ДВ, бр.74 от 30 юли 2002 г./, с който е създадена нова ал.2 на чл.139б от Закона за съдебната власт /ЗСВ/.

С определение от 24.09.2002 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на Пленума на Върховния касационен съд за:

А. Тълкуване на чл.106, чл.8 и чл.117, ал.2 от Конституцията относно следните тълкувателни питання:

1. Прогласеното в чл.8 от Конституцията разделение на властите изключва ли възможността изпълнителната власт директно, чрез други субекти или чрез упълномощаване по реда на закона да упражнява правомощията по стопанисване на държавно имущество, необходимо за осъществяване функциите на съдебната власт.

2. Терминът “организира”, употребен в чл.106 от Конституцията относно държавното имущество, необходимо за функциониране на съдебната власт не трябва ли да се тълкува в смисъл, че изпълнителната власт в лицето на Министерския съвет или на министъра на правосъдието може да организира стопанисването на такова имущество единствено като предоставя това стопанисване изключително и само на съответните органи на магистратурата.

3. Понятието “независима”, употребено за съдебната власт по чл.117, ал.2 от Конституцията, включва ли в себе си и независимост в управлението и стопанисването на предоставеното ѝ имущество.

Б. Установяване противоконституционността на § 49, т.2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт /обн.,ДВ, бр.74 от 30.07.2002 г./, с който е създадена нова ал.2 на чл.139 б от Закона за съдебната власт.

Със същото определение Конституционният съд конституира като заинтересувани страни по делото: Народното събрание, Министерския съвет, министъра на финансите, министъра на правосъдието, министъра на регионалното развитие и благоустройството, Върховния административен съд, Върховна касационна прокуратура, Върховна административна прокуратура и Висшия съдебен съвет.

Становища по делото представиха Министерският съвет, министърът на финансите, министърът на правосъдието, Върховната касационна прокуратура и Висшият съдебен съвет.

В становището на Министерския съвет са изложени подробни съображения по отделните пунктове на искането, с позоваване на решения на Конституционния съд, на досегашната практика на Министерския съвет, както и на разпоредби от Закона за държавната собственост и ЗСВ. В заключение Министерския съвет счита, че:

1. Прогласеното в чл.8 от Конституцията разделение на властите не изключва възможността изпълнителната власт директно, чрез други субекти или чрез упълномощаване по реда на закона да упражнява правомощията по стопанисване на държавното имущество, ползвано за осъществяване на функциите на съдебната власт, освен ако в закона е предвидено друго.

2. Понятието “организира”, употребено в чл.106 от Конституцията относно държавното имущество, ползвано за функции на съдебната власт, не трябва да се тълкува в смисъл, че и изпълнителната власт в лицето на Министерския съвет или на министъра на правосъдието може да организира стопанисването на това имущество единствено като предоставя това стопанисване изключително и само на съответните органи на магистратурата. Няма конституционна пречка стопанисването да бъде предоставено на друг орган на изпълнителната власт с изричното условие, че предоставянето е за нуждите на съответните органи на магистратурата.

3. Понятието “независима” употребено за съдебната власт в чл.117, ал.2 от Конституцията не включва в себе си и независимост в стопанисването на ползваното от нея имущество.

4. Искането на установяване противоконституционността на §49, т.2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт /ДВ, бр.74 от 2002 г./, с който е създадена нова ал. 2 на чл.139б от Закона за съдебната власт, е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

Същите изводи са направени и в становището на министъра на правосъдието.

В становището на министъра на финансите се поддържа, че искането на Пленума на Върховния касационен съд е неоснователно и като такова следва да бъде отхвърлено.

Върховната касационна прокуратура подкрепя искането на Пленума на Върховния касационен съд като поддържа в становището си следните изводи:

1. Прогласеното в чл.8 от Конституцията разделение на властите изключва възможността изпълнителната власт директно, чрез други субекти или чрез упълномощаване по реда на закона да упражнява правомощията по стопанисване на държавното имущество, необходимо за осъществяване функциите на съдебната власт.

2. Изпълнителната власт може да организира стопанисването на такова имущество единствено като го предоставя изключително и само на съответните органи на съдебната власт.

3. Независимостта на съдебната власт, прогласена в чл.117, ал.2 от Конституцията включва и независимостта в стопанисването на предоставеното ѝ имущество.

По искането за установяване на противоконституционност Върховната касационна прокуратура посочва в становището си че:

1. Атакуваната разпоредба нарушава чл.6, ал.2 от Конституцията във връзка с чл.52, ал.1 от Конституцията. Здравното обслужване на магистратите, както и на всички граждани, следва да става при условие и ред, определени със закон, а не с акт на Министерския съвет.

2. Налице е нарушение и на чл.6, ал.2 във връзка с чл.48, ал.5 от Конституцията. Условието за отдых на магистратите, както и на всички граждани, следва да се определят със закон, а не с акт на Министерския съвет.

Висшият съдебен съвет принципно споделя в становището си исканията и съображенията на Пленума на Върховния касационен съд. Допълнително посочва, че докато чл.18, ал.6 от Конституцията предвижда стопанисване и управление на държавното имущество, чл.106 от основния закон е само за организиране на стопанисването на това имущество. Посочено е, че материалната осигуреност и изключване на намесата на изпълнителната власт по отношение на нея е една от главните правни гаранции за самостоятелността и независимостта на съдебната власт. По искането за установяване противоконституционност на ал.2 на чл. 139б ЗСВ се посочва, че решаването му е свързано с това, което Конституционният съд ще възприеме по тълкувателната част на искането. Изразено е очакване за решение на Конституционния съд, с което да се гарантира независимостта на съдебната власт.

Конституционният съд обсъди доводите и съображенията, развити в искането и в представените становища на страните и прие следното.

I. По искането за тълкуване на чл. 106, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

С член 106 от Конституцията са възложени няколко правомощия на Министерския съвет. Искането по настоящето дело се ограничава до тълкуване правомощието на Министерския съвет “да организира стопанисването на държавното имущество”, необходимо за функционирането на съдебната власт.

Съдържанието на това правомощие по принцип е изяснено в задължителното тълкувателно решение № 19/93 г. по к.д. № 11/93 г., ДВ, бр.4/94 г., на Конституционния съд – организирането е посочено като “типична управленска функция” за разлика от самата дейност по стопанисването на държавното имущество. В същото решение е посочено, че стопанисването на държавно имущество “е съвкупност от разнородни и

неизброими изчерпателно дейности. Поддържането на държавното имущество, използването му, събирането на доходи и изплащане на задължения, свързани с него ... са все форми на стопанисване. По начало Министерският съвет не се занимава с това, защото нито е необходимо, нито е възможно, той да се нагърби изцяло с тази дейност”.

При упражняване на всички свои правомощия, включително и тези по чл.106 от основния закон, Министерският съвет е длъжен да действа в съответствие с Конституцията, по силата на чл.105, ал.1 от нея. С особена сила това важи за основополагащата норма на чл.8 от Конституцията, прокламираща принципа на разделение на властите. Конституционният съд в редица решения е изяснил конституционно възприетия принцип на разделение на властите, а именно, че държавата има три основни сфери на проявление, възложени на три основни системи от органи, относително независими един от друг, които функционират в определена взаимна връзка. Те взаимодействат помежду си и са проява на единната държавна власт и суверенитет. Разделението на властите не трябва да води до изолация, а до сътрудничество и взаимодействие между тях. Трите власти са равностойни, независими и се възпират една друга, но също си взаимодействат {Решение № 6/93 г. по к.д. № 4/93 г., ДВ,бр.36/93 г., решение № 1/99 г. по к.д. № 34/98 г. ДВ, бр.6/99 г., решение № 15/99 г. по к.д. № 11/99 г., ДВ ,бр.89/99 г.}.

Конкретната необходимост за съобразяване с чл. 8 при прилагане на чл. 106 от Конституцията е пояснена в също така задължително тълкувателно решение № 14/95 г. по к.д. № 23/95 г., ДВ, бр.85/95 г. Прогласяването в чл.8 от Конституцията на принципа за разделение на властите изисква институционното изграждане и съществуване на органите на всяка от трите власти. За да осъществяват дейността си на тези органи трябва да се осигурят подходящи условия, при създаване на които трябва да се държи сметка на самостоятелността и значимостта им.

При упражняване на правомощието си по чл.106 от Конституцията да организира стопанисването на държавното имущество Министерският съвет е длъжен да се съобрази и със статуса на конституционно установени органи като президента, Народното събрание, съдебните органи и Конституционния съд. В тези случаи Министерският съвет следва да постъпи по начин, който е в съответствие с йерархията и компетентността на тези държавни органи, да не затруднява дейността им, дори да не накърнява техния престиж. Без изрично съгласие на тези органи Министерският съвет не може да се разпорежда с държавните имоти, в които се помещават посочените държавни институции /решение № 14 по к.д. № 23/1995 г./.

Разпоредбата на чл.8 от Конституцията определя съдебната като една от трите основни власти. Какво включва тази власт е ясно и изчерпателно посочено в посветената на нея глава шеста от Конституцията. Министърът на правосъдието като член на Министерския съвет принадлежи към изпълнителната власт, поради което не е част от съдебната власт. Затова посоченото в тълкувателно решение № 14/95 г. по к.д. № 23/95 г. задължение на Министерския съвет при упражняване на правомощията си по чл.106 да организира стопанисването на държавното имущество необходимо на органите на съдебната власт, съобразно конституционният им статус е именно конкретно за тези органи и не се отнася за принадлежащия към изпълнителната власт министър на правосъдието.

Поради изложеното Конституционният съд приема, че Конституцията не възлага на Министерския съвет директно или чрез министерството на правосъдието да се занимават със стопанисването на държавното имущество, предоставено на органите на съдебната власт. По силата на чл.106 от Конституцията Министерският съвет осъществява само управленската функция да организира стопанисването на това имущество,

като се съобразява с чл.8 от Конституцията и с конституционния статус на съдебните органи.

При упражняване на правомощието си да организира стопанисването на държавното имущество, необходимо за функционирането на съдебната власт, Министерският съвет респективно министърът на правосъдието, следва да предоставя това имущество пряко на органите на съдебната власт, а не на органи, принадлежащи към някоя друга от властите посочени в чл.8 от Конституцията.

Да се организира стопанисването на държавното имущество, необходимо за функционирането на съдебната власт, означава да се разпредели и повери на съдебната власт за стопанисване конкретен държавен имот в определено населено място за задоволяване на нейните нужди. Нелогично е да се приеме, че в един отдалечен от столицата съдебен район министърът на правосъдието може да извършва действия, свързани с поддържане сградата на съда, респективно прокуратурата. Много често тези действия са бързи, неотложни или незначителни. Именно ползвателите, на които е възложено стопанисването от органите на изпълнителната власт /било Министерският съвет или министърът на правосъдието/ биха могли най-бързо или най-рационално с оглед конкретните потребности да осъществяват тази дейност.

На кои от органите на съдебната власт Министерският съвет следва да предоставя стопанисването на държавното имущество е въпрос свързан с автономността на съдебната власт и следва да се реши вътре в нея. Достатъчно е само в акта на разпореждане на Министерският съвет да се посочи конкретния обект в конкретното населено място, предназначен за задоволяване на нуждите на съдебната власт.

Третото тълкувателно питане е дали понятието “независима”, употребено за съдебната власт по чл.117, ал.2 от Конституцията, включва в себе си и независимост в стопанисването на предоставеното ѝ имущество.

Конституционната разпоредба в първото си изречение прокламира независимост на съдебната власт, като една от трите власти в държавата. Във второто изречение е посочено, че при осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона. Така се гарантира независимостта на физическите лица, участващи в правораздаването, когато осъществяват своите функции. Независимостта на тези лица е обсъждана и пояснена в редица решения на Конституционния съд {решение № 6/93 г. по к.д. № 4/93 г., ДВ, бр.36/93 г., решение № 3/98 г. по к.д. № 1/98 г., ДВ, бр.29/98 г., решение № 11/98 г. по к.д. № 10/98 г., ДВ, бр.52/98 г., решение № 1/99 г. по к.д. № 34/98, ДВ, бр.6/99 г.}.

Конституционният съд приема, че съществуването на двете изречение във втората алинея на чл.117 от Конституцията е показател за конституционно установяване на независимостта, както на участващи в правораздаването лица /наричани за краткост “магистрати” в посочените решения/, така и за независимост на цялата система, в която са тези лица, т.е. на съдебната власт. На първо място това следва от основополагащата конституционна разпоредба на чл.8 от Конституцията, прогласила принципа на разделение на властите. Както е пояснено в решенията на Конституционния съд, в които е обсъждан чл.8 от основния закон, трите власти са равностойни, независими и функционират в определена взаимна връзка.

Член 117 от Конституцията не само прогласява независимостта на съдебната власт, но в третата си алинея гарантира и финансовата самостоятелност на тази власт, като основа на нейната независимост. В своето задължително тълкувателно решение № 18/93 г. по к.д. № 19/93 г., ДВ, бр.1/94 г., Конституционният съд изрично е посочил, че “нормата на чл.117, ал.3 има за принципно предназначение да отдели бюджета на съдебната власт от бюджетните компетентности на Министерския съвет по чл.106, за да осигури нейната независимост”.

Следователно независимостта на съдебната власт се осигурява и чрез материалната ѝ независимост от изпълнителната власт.

Материалната независимост включва и независимост при стопанисване на държавното имущество, предоставено на съдебната власт. Аргумент в подкрепа на това становище е тълкувателното решение №14/95 г. по к.д. № 23/95 г. , според което Министерският съвет не може да се разпорежда с държавните имоти, в които се помещават звената на съдебната власт, като издава едностранни актове по целесъобразност освен с тяхното изрично съгласие.

II. По искането за установяване противоконституционността на § 49, т. 2 ЗИДЗСВ, с който е създадена нова алинея 2 на чл.139б ЗСВ.

Съгласно създадената нова алинея 2 на чл.139б ЗСВ “На съдиите, прокурорите и следователите се осигурява здравно обслужване и условия за отдых при условия и ред, определени от Министерския съвет”.

Вносителите считат, че с тази разпоредба се създават условия за централизиране и изваждане извън системата на съдебната власт на съществуващите бази за отдых на различни структури към съдебната власт, както и организирането на здравното обслужване в базите. Според вносителите новосъздадената ал.2 на чл. 139б поставя в материална зависимост съдебната от изпълнителната власт, поради което противоречи на чл.8 и чл.117, ал.2 и 3 от Конституцията.

Оспорената разпоредба се отнася до здравното обслужване и отдиha на магистратите. Конституцията прокламира правото на гражданите на здравно осигуряване и достъпна медицинска помощ /чл.52, ал.1/, както и на почивка и отпуск /чл.48, ал.5/, т.е. по израза на оспорената разпоредба – на здравно обслужване и на отдиha. Конституцията обаче предвижда, както в чл.48, ал.5, така и в чл.52, ал.1, че условията и реда за здравното обслужване и за отдиha се определят със закон. В случая това не е спазено.

Оспорената законова разпоредба на ал.2 на чл.139б ЗСВ, не определя тези условия и ред, а препраща това да се направи от Министерския съвет. Така материята, за която Конституцията изисква уредба със закон, в случая е предоставена за уредба с подзаконов акт. Като несъобразена в това отношение с чл.48, ал.5 и чл.52, ал. 1 от Конституцията, оспорената разпоредба на ал.2 на чл.139б ЗСВ е противоконституционна.

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

Р Е Ш И :

А. 1. Конституцията в чл.8 и чл.117 прогласява разделението на властите и независимостта на съдебната власт. Тези принципи изключват възможността Министерският съвет директно или чрез други органи да упражнява правомощията по стопанисването на държавното имущество, предоставено по чл.106 от Конституцията на съдебната власт за осъществяване на нейните функции.

2. Терминът “организира”, употребен в чл.106 от Конституцията относно държавното имущество необходимо за функционирането на съдебната власт, означава, че изпълнителната власт в лицето на Министерския съвет или на определен от него министър или друг държавен орган, може да организира стопанисването на такова имущество единствено като го предоставя изключително и само на органите на съдебната власт.

3. Понятието “независима”, употребено за съдебната власт в чл.117, ал.2 от Конституцията, включва и независимостта в стопанисването на предоставеното ѝ имущество.

Б. Обявява за противоконституционна разпоредбата на § 49, т.2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт /Обн., ДВ, бр.74 от 30.07.2002 г./, с който е създадена нова алинея 2 на чл.139б от Закона за съдебната власт.

Председател:

Христо Данов