

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

ИЗВЛЕЧЕНИЕ
от ПРОТОКОЛ № 26

от заседанието на Комисията по правни въпроси към
Пленума на Висшия съдебен съвет,
проведено на 15 ноември 2021 г.

1. ОТНОСНО: Проекти на становища по конституционно дело № 20/2021 г.

МОТИВИ: С Определение от 27 октомври 2021 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 20/2021 г. е допуснато за разглеждане по същество искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на §25 от Преходните и заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателното производство (обн, ДВ, бр. 80 от 24.09.2021 г.).

С посоченото Определение Висшият съдебен съвет е конституиран като заинтересована институция, като му е предоставен 30-дневен срок за предоставяне на становище по предмета на делото.

Във връзка с горното са изготвени два варианта за становище, аргументиращи тезата за противоконституционност и непротивоконституционност на оспорваната разпоредба от Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателното производство.

Вариант 1

Разпоредбата на §25 от Преходните и заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателното производство (обн, ДВ, бр. 80 от 24.09.2021 г.) *противоречи* на чл.8, чл.106, чл.117, ал.2 и чл.130а, ал.2, т.6 от Конституцията на Република България.

Държавната власт има три основни сфери на проявление, възложени на три основни системи от органи, които са относително независими една от друга, но и които функционират в определена взаимна връзка. Това положение е конституционно закрепено в чл.8 от Конституцията на Република България (КРБ). В практиката си Конституционният съд многократно е обсъждал, че трите власти – изпълнителната, законодателната и съдебната, са равностойни, независими и функционират в определена взаимовръзка. В термина „разделение на властите“ има известна условност,

но той се употребява и днес по традиция, създадена под въздействието на определени исторически и политически фактори. Става дума за трите основни функции на държавната власт, за разграничаване компетентността между трите групи органи, а не за някакво тривластие, изключено от управлението на съвременната държава (Решение № 9 от 14.10.2011 г. на Конституционния съд по к.д. № 7/2011 г.). В този смисъл разделението на властите е метод за оптимално функциониране на върховната държавна власт и средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на другите държавни органи (Решение № 6 от 22.04.1993 г. на Конституционния съд по к.д. № 4/1993 г.).

Съгласно чл.106 от Конституцията на Република България (КРБ) едно от основните правомощия на Министерския съвет, наред с дейности по ръководство на изпълнението на държавния бюджет и утвърждаването и денонсирането на международни договори, е да организира стопанисването на държавното имущество. В свое решение № 19 от 21.12.1993 г. по к.д. № 11 от 1993 г. Конституционният съд е дал тълкуване на разпоредбата на чл.106 от Конституцията в частта ѝ, в която на Министерския съвет е предоставено горното конституционно правомощие. Той е приел, че това е „типично управленска функция“, като стопанисването се определя като „съвкупност от разнородни и неизброими изчерпателно дейности“, които Конституционният съд намира, че Министерският съвет „нито е необходимо, нито е възможно да се нагърби изцяло с тях“. Именно заради това едно от правомощията на правителството е да определи субект, който следва да извърши стопанисването на дадено държавно имущество.

В съответствие с принципа за разделение на властите, прогласен в чл.8 от КРБ, Народното събрание осъществява законодателната власт, и упражнява парламентарен контрол (чл.62 от КРБ). Правомощията на законодателния орган са изброени основно в чл.84, чл.85 и чл.86 от КРБ.

В изпълнение на тези си правомощия Народното събрание приема закони, решения, декларации и обръщения, като задължителни за всички държавни органи, организациите и гражданите са законите и решенията (чл.86 от КРБ).

Извън обсега обаче на неговата компетентност е отнемането на конституционно възложено правомощие на друга власт, което в конкретната хипотеза е налице с разписването от законодателя на §25 от Преходните и заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателното производство, която предвижда дълготрайните материални активи, ползвани от Бюрото по защита при главния прокурор да се предоставят на Министерство на правосъдието.

В свои решения Конституционният съд е излагал убедителни мотиви в тази насока. В Решение № 4/2008 г. по к.д.№ 4/2008 г. е посочено, че

„Народното събрание не може да изземва оперативни управленски функции на Министерския съвет по стопанисване на държавното имущество, състоящи се в неговото предоставяне, отнемане, преразпределяне. По този начин се променя конституционно установеният баланс между властите, като се отнемат правомощия, които Конституцията е възложила на изпълнителната власт. Това е в пряко противоречие с възприетия от основния закон принцип за разделение на властите (чл.8 от Конституцията). Народното събрание е излязло извън кръга на компетентността си, определена в чл.84 и чл.85 и други разпоредби на Конституцията, и е упражнило конституционни правомощия на Министерския съвет, които са му изрично възложени с чл.106 от Конституцията.“

В светлината на конкретния казус и съобразно цитираното конституционно решение „за да изпълни закона, Министерски съвет би трябвало да издаде съответните актове, с които да отнеме ползването“ на държавното имущество от един орган „и да го предостави на друг държавен орган“. Съгласно същото решение „Народното събрание може да задължи със законова разпоредба Министерския съвет в определен срок да предприеме действия за осигуряване на сграда – публична държавна собственост, за осъществяване на дейността на съответен държавен орган. Законодателната власт обаче не може да навлиза в разпоредителни правомощия на изпълнителната власт, свързани с организирането на стопанисването на държавното имущество“.

Независимостта на съдебната власт е сред основополагащите принципи в Конституцията, чрез които се утвърждава демократичната, правова държава, като тя е ключова за функционирането ѝ. Единствено за съдебната власт Конституцията прогласява независимостта като иманентен белег. Конституционният съд в свое Решение № 11 от 14.11.2002 г. по к.д. № 18/2002 г. постановява, че „понятието „независима“, употребено за съдебната власт в чл.117, ал.2 от Конституцията, включва и независимостта в стопанисването на предоставеното ѝ имущество“.

Съгласно разпоредбата на чл.130а, ал.2, т.6 от КРБ пленумът на Висшия съдебен съвет управлява недвижимите имоти на съдебната власт. С оглед на това отново следва да се вземат предвид мотивите на Решение № 4/2008 г. по к.д. № 4/2008 г., според което „поради особеното място на съдебната власт... в конституционната система на разделения на властите разпореждането“ с държавно имущество „не би могло да се осъществи без съгласието на институцията, чиито интереси... се засягат“.

Изложеното мотивира становище, според което извън правомощията на Народното събрание е да решава въпроси, свързани с отнемане и предоставяне на държавни имоти, тъй като подобно действие е в нарушение на основни конституционни принципи. В случаите когато Министерски съвет изпълнява конституционно възложените му правомощия, но с актовете си

засяга материалните предпоставки за функциониране на държавни органи, тези актове, според Конституционния съд влизат в противоречие с принципа за разделение на властите. В Решение № 14 от 12.09.1995 г. по к.д. № 23/1995 г. Конституционният съд указва, че е необходимо издаването на подобни актове да става в условията на съгласуваност със заинтересованите институции. В конкретиката на поставеният за разглеждане пред Конституционния съд казус следва да се има предвид, че при приемане на оспорваната разпоредба не е изисквано и не е давано становище от Пленума на Висшия съдебен съвет относно управляваните от него дълготрайни материални активи, сред които и държавен имот.

В подкрепа на тезата за противоконституционност на разпоредбата на §25 от Преходните и заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателното производство е и Решение № 3 от 07.07.2015 г. по к.д. № 13/2014 г., в мотивите на което Конституционният съд намира, че „всяка една от трите власти в рамките на Конституцията осъществява самостоятелно своите правомощия, поради което механизмът на взаимодействие между тях изключва налагане на действия и предписване на актове, лишавачи органите на съответната власт от гарантираната им от Конституцията самостоятелност и дискреционна преценка в процеса на осъществяване на правомощията, които имат“.

В заключение се оформя извод, според който приемането на разпоредбата на §25 от Преходните и заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателното производство от Народното събрание нарушава принципа за разделение на властите, накърнява се независимостта на съдебната власт и е налице неспазване на чл.106 и чл.130а, ал.2, т.6 от Конституцията на Република България, тъй като законодателната власт е иззела и упражнила разпоредителни конституционни правомощия на изпълнителната, които са израз на „типично управленска функция“. С оглед на всичко изложено разпоредбата на §25 от Преходните и заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателното производство (обн, ДВ, бр.80 от 24.09.2021 г.) *противоречи* на чл.8, чл.106, чл.117, ал.2 и чл.130а, ал.2, т.6 от Конституцията на Република България.

Вариант 2

Разпоредбата на §25 от Преходните и заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателното производство (обн, ДВ, бр. 80 от

24.09.2021 г.) не противоречи на чл.8, чл.106, чл.117, ал.2 и чл.130а, ал.2, т.6 от Конституцията на Република България.

Държавната власт има три основни сфери на проявление, възложени на три основни системи от органи, които са относително независими една от друга, но и които функционират в определена взаимна връзка. Това положение е конституционно закрепено в чл.8 от Конституцията на Република България (КРБ). В практиката си Конституционният съд многократно е обсъждал, че трите власти – изпълнителната, законодателната и съдебната, са равностойни, независими и функционират в определена взаимовръзка. В термина „разделение на властите“ има известна условност, но той се употребява и днес по традиция, създадена под въздействието на определени исторически и политически фактори. Става дума за трите основни функции на държавната власт, за разграничаване компетентността между трите групи органи, а не за някакво тривластие, изключено от управлението на съвременната държава (Решение № 9 от 14.10.2011 г. на Конституционния съд по к.д. № 7/2011 г.). В този смисъл разделението на властите е метод за оптимално функциониране на върховната държавна власт и средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на другите държавни органи (Решение № 6 от 22.04.1993 г. на Конституционния съд по к.д. № 4/1993 г.).

Няма работеща конституционна система, която да предвижда и осигурява абсолютна независимост на която и да е от трите власти, защото необходимото равновесие се постига чрез взаимно възпиране. Балансът предполага всяка една от тях да притежава възможност за контрол върху другите.

В съответствие с принципа за разделение на властите, прогласен в чл.8 от КРБ, Народното събрание осъществява законодателната власт, и упражнява парламентарен контрол (чл.62 от КРБ). Правомощията на законодателния орган са изброени основно в чл.84, чл.85 и чл.86 от КРБ. В изпълнение на тези си правомощия Народното събрание приема закони, решения, декларации и обръщения, като задължителни за всички държавни органи, организациите и гражданите са законите и решенията (чл.86 от КРБ).

Именно при упражняването на конституционно възложените му правомощия Народното събрание приема оспорваната разпоредба на §25 от Преходните и заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателното производство. Законодателното разрешение е и такова по целесъобразност и има за цел да осигури нормалното функциониране на орган на изпълнителната власт – Бюрото по защита на застрашени лица към министъра на правосъдието. Задължителната сила на актовете, които Народното събрание издава заставят всички засегнати субекти да изпълнят

разпоредбата на §25 от Преходните и заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателното производство.

Наистина разпоредбата на чл.106 от Конституцията на Република България упълномощава Министерския съвет да организира стопанисването на държавното имущество, чрез издаване на съответните актове, но преминаването на държавното имущество, ползвано от Бюрото по защита при главния прокурор следва по силата на закона да се предостави на Министерство на правосъдието. Актът, който Министерски съвет следва да издаде в конкретната хипотеза би имал опосредяващо действие.

Липсата на абсолютна независимост за която и да е от трите власти и обстоятелството, че в компетентността на Народното събрание е да създаде законова уредба по отношение на адекватното функциониране на Бюрото по защита на застрашени лица, с оглед изпълнение на дейността му по охрана, предотвратяване и пресичане на престъпления оформят становище, според което разпоредбата на §25 от Преходните и заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателното производство (обн, ДВ, бр. 80 от 24.09.2021 г.) *не противоречи* на чл.8, чл.106, чл.117, ал.2 и чл.130а, ал.2, т.6 от Конституцията на Република България.

Въз основа на горното,

**КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ КЪМ ПЛЕНУМА НА
ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ
РЕШИ:**

1.1. ПРЕДЛАГА на пленума на Висшия съдебен съвет да вземе следното решение:

ВАРИАНТ 1:

1. Разпоредбата на §25 от Преходните и заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателното производство (обн, ДВ, бр. 80 от 24.09.2021 г.) *противоречи* на чл.8, чл.106, чл.117, ал.2 и чл.130а, ал.2, т.6 от Конституцията на Република България.

2. Становището да се изпрати на Конституционния съд на Република България.

ВАРИАНТ 2:

1. Разпоредбата на §25 от Преходните и заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателното производство (обн, ДВ, бр. 80 от

24.09.2021 г.) *не противоречи* на чл.8, чл.106, чл.117, ал.2 и чл.130а, ал.2, т.6 от Конституцията на Република Българи.

2. Становището да се изпрати на Конституционния съд на Република България.

1.2. ВНАСЯ като точка в дневния ред за разглеждане на заседание на пленума на Висшия съдебен съвет на **25.11.2021 г.**

*Вярно с оригинала,
технически сътрудник
Ст. Барова ... (п).....*

*ПРЕДСЕДАТЕЛ (п)
НА КОМИСИЯТА:
Цв. Пашкунова*