



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Изх. № 11-00-463..... 30 -04- 2018

На Ваш № 84 КД / 27.03.2018 г.

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е  
от  
ЦЕЦКА ЦАЧЕВА  
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО  
по  
КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 1/2018 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,  
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 27 март 2018 г. съм конституирана като заинтересована страна по конституционно дело № 1 за 2018 г., образувано на 13.03.2018 г. по искане на петчленен състав на Върховния административен съд (ВАС) за установяване на противоконституционност на чл. 193, ал. 6 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. бр. 15 от 16.02.2018 г.).

С посоченото определение и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България (Конституцията) във връзка с чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд е допуснато за разглеждане по същество искането на петчленния състав на ВАС за установяване на противоконституционност на чл. 193, ал. 6 от Закона за съдебната власт (ЗСВ).

Разпоредбата на чл. 193, ал. 6 от ЗСВ е оспорена в искането с твърдението, че противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 5, ал. 1 и чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Подателят на искането счита, че разпоредбата на чл. 193, ал. 6 от ЗСВ не съответства на принципа на върховенството на закона, който характеризира правовата държава, нарушава и принципа на равенство на кандидатстващите за повишаване или преместване за свободни длъжности съдии, прокурори и следователи.

Смятам, че не следва да бъде подкрепено така изложеното разбиране, във връзка с което излагам следните съображения по съдържащите се в него твърдения:

Подателите на искането не са изложили самостоятелни аргументи за противоречието на оспорваната разпоредба с чл. 5, ал. 1 от Конституцията, поради което се налага изводът, че поради твърдяното несъответствие на чл. 193, ал. 6 от ЗСВ с принципа на върховенството на закона, който характеризира правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), както и поради нарушаване на принципа на равенство на кандидатстващите за повишаване или преместване за свободни длъжности съдии, прокурори и следователи, се стига до противоречие с чл. 5, ал. 1 - с принципа на върховенство на основния закон. Ето защо самостоятелно ще бъдат разгледани само твърденията за противоречие с чл. 4, ал. 1 и чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

#### **1. По отношение на твърдяното противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията:**

Подателите на искането при излагане на своите аргументи са обусловили твърдението, че е нарушен принципът на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), от твърдението си за нарушаване на принципа на върховенството на закона.

Конкретното твърдение в искането за прогласяване на противоконституционност е, че е нарушен принципът на върховенство на закона, който изисква прозрачност, предвидимост и последователност в уредбата на обществените отношения. Аргументи как именно са нарушени изискванията за прозрачност, предвидимост и последователност не са посочени. Допълнително се твърди, че разпоредбата на чл. 193, ал. 6 е неясна и създава предпоставки за съществуване на паралелни режими за повишаване и преместване на магистрати в зависимост от момента на освобождаване на съответната длъжност – след обявяване на конкурса, но преди решението на съответната колегия на Висшия съдебен съвет за приключване му, или след това решение.

Разпоредбата на чл. 193, ал. 6 от ЗСВ е в съответствие със съдържанието, което се влага в принципа на правовата държава. Според мотивите на Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г. Конституционният съд е на мнение, че „не бива да се допуска принципът за правовата държава да бъде неприсъщо натоварван, при което всякакво правно нарушение да бъде квалифицирано като противоречащо на правовата държава, а отгук - ясното съдържание и приложимост на принципа да бъдат накърнени.“

Оспорената разпоредба не е създадена в условията на непрозрачност, непредвидимост и непоследователност.

Законът за нормативните актове (ЗНА) в чл. 26 (в редакцията от ДВ, бр., 46 от 2007 г.) прогласява правилото за изработване на проект на нормативен акт при зачитане на принципите на обосновааност, стабилност, откритост и съгласуваност. За целта ЗНА предвижда, че преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно

доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта.

Тази процедура е спазена при изготвянето на проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 62 от 2016 г.) и с това изискванията за спазване на посочените от ЗНА принципи на откритост и съгласуваност са изпълнени.

Наистина, разпоредбата на чл.193, ал. 6 от ЗСВ е нова - създадена е със Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 62 от 2016 г.). Принципите на предвидимост и последователност не се идентифицират с неизменност на нормативната уредба на обществените отношения. Всеки орган с нормативна компетентност разполага с определена дискреционна власт, включително и по отношение на мерките за осъществяване на политиката в даден сектор. Държавните органи може да правят промени в определена материя, за да приведат правната уредба в съответствие с променящите се условия в съответната обществена сфера. Когато с нормативната промяна се преследва легитимна цел, за постигането на която са предвидени разумно обосновани средства, преценката за правилността на такова решение е изцяло на компетентния държавен орган. Очакванията на правните субекти да не се променя нормативната рамка не са законодателно защитени, особено когато става дума за уредба на непазарни механизми при наличието на ясна цел. Целта в случая е не както се твърди в искането „попълване на освободените места в органите на съдебната власт“. Това е само средство за постигане на целта – работеща и ефективна съдебна власт, която ефикасно да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл. 117, ал. 1 от Конституцията). Защитата на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата е присъща на правовата държава характеристика, тъй като чрез тази защита, включително при упражняване на контрол за законност върху актовете и действията на административните органи, съдилищата гарантират именно върховенството на закона. Само в правовата държава съществува действащо правораздаване в качеството му на един от основните фактори, които гарантират баланса и контрола между властите в държавното управление и върховенството на закона. Но за да гарантира върховенството на закона, правораздаването наистина трябва да е действащо и целта на нормата на чл. 193, ал. 6 от ЗСВ е да създаде предпоставките за това. По значимост с тази цел не може да се сравнява желанието на магистратите за възможно най-бързо кариерно израстване, т. нар. в искането „накърнено право на кариерно развитие“. Конституцията не изисква неотменност на законодателството, а следователно – не може да има конституционно легитимирано очакване, че когато отпаднат обективните основания за съществуващо нормативно разрешение, държавата няма да промени своята преценка, в случай че това е обществено потребно и социално оправдано, както е в разглеждания случай.

Допълнително следва да се посочи, че приложението на този институт има ограничен обхват - той влиза в действие само при определени условия, като се явява изключение на общото правила, уредено в ЗСВ, че свободните места в органите на съдебната власт се заемат чрез конкурс.

Не може да се подкрепи твърдението на вносителите, че по-подходящият механизъм за обезпечаване на нормалното функциониране на органите на съдебната власт е командироването на магистратите. Както е известно, командироването е

ограничено по време (чл. 227 от ЗСВ). Освен това този институт е негативно натоварен сред съсловната общност именно поради употребата му за заобикаляне на принципа на конкурсното начало. Евентуалното му използване би довело до субективизъм и до създаване на възможности за злоупотреби. По никакъв начин употребата му не би гарантирала заемането на освободените места от най-добрите кандидати (каквото е виждането на подателите за целта на закона), тъй като законът не предвижда критерии за определянето им. И това е съвсем естествено – смисълът и целта на този институт са други – да обезпечи нормалното функциониране на органите на съдебната власт, когато действащи магистрати са временно възпрепятствани да изпълняват служебните си задължения. Във всички случаи със сигурност може да се твърди, че това е далеч по - неоправдан вариант от предложението в чл. 193, ал. 6 от ЗСВ.

Във връзка със споменатото твърдение на подателите, че с нормата на чл. 193, ал. 6 от ЗСВ се препятства повишаването на най-добрите от явилите се кандидати, следва да се има предвид, че законът предвижда назначаване на следващия по ред кандидат в конкурса за повишаване или за преместване, получил крайна оценка в конкурсната процедура, не по-ниска от много добър "5,00", което гарантира назначението на магистрати с много високо представяне в конкурсната процедура. Дали някой друг магистрат на следващ конкурс би получил по-висока оценка от назначения по реда на чл. 193, ал. 6 от ЗСВ, лежи в сферата на хипотетичните казуси, което не може да бъде предмет на уредба от закона. За пълнота следва да се посочи, че подобно законодателно решение е познато и на Закона за държавния служител – чл. 10д, ал. 12.

Оспорената разпоредба не съдържа неясноти, както се твърди в искането. Но дори и в случаите, когато съществуват, те следва да се преодоляват първо по пътя на тълкуването чрез прилагане на някои от способите за тълкуване и резултатите, до които то води (чл. 46 от ЗНА). Институтът на тълкуването е един от способите да не се натоварва принципът на правовата държава с неприсъщо съдържание. Конституционният съд многократно в своята практика (Решение № 14 от 2000 г. по к. д. № 12/2000 г., Решение № 6 от 2005 г. к. д. № 3/2005 г., Решение № 2 от 2000 г. по к. д. № 2/2000 г.) е отбелязвал, че дори да има основателни доводи за вътрешни противоречия в законовата уредба или неясноти при тълкуването, те не са достатъчни да обосноват противоконституционност. Противоречията или неяснотите са основание за обявяване на конкретни законови норми за противоконституционни, ако те не са в състояние годно да регулират обществените отношения или съдържат взаимноизключваща се уредба, засягаща конституционни ценности и норми.

Нормата на чл. 193, ал. 6 от ЗСВ съдържа ясна процедура. Законът няма за цел да създава, както се твърди, „паралелен режим“ на назначаване на освободените длъжности, тъй като такава уредба би била неефективна и би противоречала на преследваната с процесната норма цел. Възможността за назначаване на следващите по ред кандидати е за всички освободени места след обявяването на конкурса. Смятам, че не е налице неяснота или двусмисленост в текста на нормата на ал. 6, които да засягат принципите на законността или правовата държава.

С оглед на изложеното считам, че не са налице основания за противоречие на чл. 193, ал. 6 от ЗСВ с чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

**2. По отношение на твърдяното противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията:**

Основният довод в искането се свежда до създаване на привилегирано положение на магистратите, неспечелили конкурса, но назначени на освободена длъжност, с тези, които не са се явили на конкурса, но хипотетично биха се явили на друг конкурс, биха го спечелили и биха били назначени, ако мястото не се заемаше по реда на чл. 193, ал. 6 от ЗСВ.

Конституционният принцип, за който се поддържа, че е нарушен, е равенството на гражданите пред закона. То е прокламирано още в преамбюла на Конституцията като общочовешка ценност. В чл. 6, ал. 2 от Конституцията равенството на гражданите пред закона е закрепено като конституционен принцип, който стои в основата на гражданското общество и държавата. Той е общ за цялата правна система и е основа за тълкуване и прилагане на Конституцията, както и за нормотворческата дейност. Проявата му е в две направления: забрана за произволно неравнопоставяне и повеля за равно третиране.

Прокламираният в чл. 6, ал. 2 от Конституцията принцип за равенство на гражданите пред закона не допуска законодателят да въвежда нито ограничения в правата на гражданите, нито привилегии, основани на изчерпателно изброените признаци в чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Тази конституционна разпоредба е подробно развита в Закона за защита от дискриминация (ЗЗДискр.), като в чл. 4 законодателят е забранил всяка пряка и непряка дискриминация въз основа на изчерпателно изброени признаци.

В искането на подателите не е посочен признак от изброените в чл. 6, ал. 2 от Конституцията или в чл. 4 от ЗЗДискр., на който основават твърдението си за неравно третиране.

Самият Върховен административен съд в практиката си приема, че за да е налице проява на дискриминация по смисъла на ЗЗДискр., е необходимо да са осъществени всички елементи от фактическия състав на приложимата специална правна норма, както от обективна, така и от субективна страна. Неправомерният диференциран подход към дадено лице или определен кръг лица трябва да е обвързан от признак по чл. 4 от ЗЗДискр. В този смисъл не е достатъчно да се установи неблагоприятно третиране на определено лице или лица, а е необходимо да се докаже още, че това неблагоприятно третиране е извършено съзнателно по някой от признаците, очертани в чл. 4 от ЗЗДискр., като следва да е налице и пряка причинно-следствена връзка между неблагоприятното отношение, в случая неблагоприятно третиране, и причината за него, която при всички случаи следва да се изразява в признак по цитирания чл. 4 от закона (Решение № 7536 от 9.06.2009 г. на ВАС по адм. д. № 4741/2009 г., 5-членен с-в). Според възприетото тълкуване на ЗЗДискр. нарушението трябва да бъде установено като конкретно фактическо положение на неравностойно третиране по защитен признак, а не само на хипотетична, евентуална, потенциална възможност да се достигне до неблагоприятно третиране.

Конституцията не изключва ограничаване на правата и предоставяне на точно определени привилегии на основание на други социални признаци. Ограничения на правата и предоставяне на привилегии на определени социални групи е допустимо според Конституцията. Трябва обаче да се подчертае, че във всички тези случаи се касае за обществено необходими ограничения на правата или предоставяне на

привилегии на определени групи граждани, преценката на което е в кръга на законодателната целесъобразност (Решение № 14 от 1992 г. по к. д. № 14/1992 г.). Но дори и при наличието на защитен признак по чл. 6, ал. 2 от Конституцията, не всяко ограничение е дискриминационно. Когато е мотивирано от друга конституционна ценност, то е допустимо (Решение № 9 от 2010 г. по к. д. № 4/2010 г., Решение № 13 от 2012 г. к. д. № 6/2012 г.). В случая, както подробно е изложено в становището по-горе, с нормата на чл. 193, ал. 6 от ЗСВ е в изпълнение на конституционния принцип за защита от страна на правораздавателните органи на правата и интересите на гражданите, юридическите лица и държавата, поради което дори и в тази хипотеза не е налице противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Допълнително следва да се посочи, че съблюдавайки принципа за равенството, законът може за едно и също право или задължение да предвижда диференциация, но това не води до извод за нарушаване на посочения конституционен принцип, ако диференциацията се основава на определен критерий и на него отговарят всички от една група субекти. Тази диференциация в по-голяма степен отчита и въвежда в закона точното и справедливо приложение на равенството. Равенството пред закона не е еднаквост за всички субекти на едно право или задължение. Без диференциация не биха могли да се отчитат обективните и субективните различия, изискващи нееднаква правна уредба, за да се постигне равенство пред закона. Уредбата на правата и задълженията на гражданите в Конституцията и тяхната детайлна уредба в другите нормативни актове се изгражда на основата на диференцираност, за да се постигне необходимата справедливост чрез равно третиране. Въпросът за избора на критерия при диференциране по групи на субектите е въпрос за социална, икономическа, политическа целесъобразност, като критерият трябва да е закрепен в закона или да може да бъде изведен от съответната правна уредба (Решение № 4 от 2014 г. по к.д. № 12/2013 г. и Решение № 6 от 2010 г. по к.д. № 16/2009 г.).

С оглед на изложеното смятам, че нормата на чл. 193, ал. 6 от ЗСВ не противоречи на чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Предвид изложените съображения считам, че искането на петчленния състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл.193, ал. 6 от ЗСВ е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

**С УВАЖЕНИЕ,**

**ЦЕЦКА ЦАЧЕВА**  
**МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО**