



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО**

Изх. № 10-00-2 20.03.2014  
На Ваш № 4/к. д. 3 от 2014 г.  
от 04.03.2014 г.

**ДО**

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**С Т А Н О В И Щ Е**

**ОТ**

**ЗИНАИДА ЗЛАТАНОВА -  
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО**

**ПО**

**КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 3 за 2014 г.**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА  
КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 4 март 2014 г. съм конституирана като заинтересована страна по конституционно дело № 3 за 2014 г., образувано на 06.02.2014 г. по искане на Пленума на Върховния касационен съд. Искането е за тълкуване на чл. 8; чл. 84, ал. 1; чл. 86; чл. 114; чл. 115; чл. 117, ал. 1; чл. 129, ал. 1; чл. 130, ал. 6 и чл. 130а от Конституцията на Република България.

1040 София, ул. "Славянска" № 1  
тел.: 02/ 92 37 555, факс: 02/ 987 00 98  
www.mjs.bg

С посоченото определение и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България, във връзка с чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд е допуснато за разглеждане по същество искането на Пленума на Върховния касационен съд само в частта относно даване на задължително тълкуване на чл. 130, ал. 6 от Конституцията на Република България. По – конкретно – искането е допуснато по питането, може ли на Висшия съдебен съвет (ВСС) да се възлага подзаконова нормотворческа компетентност във връзка с изпълнението на конституционните му функции за кадрово и институционално обезпечаване и ръководство на съдебната власт. В останалата му част искането е отклонено.

**Министърът на правосъдието поддържа, че ВСС, в качеството му на висш кадрови и административен орган на съдебната власт, следва да разполага с правомощия да приема подзаконови нормативни актове във връзка с осъществяване на възложените му от Конституцията и Закона за съдебната власт правомощия.**

По своя конституционен замисъл ВСС е висш административен и кадрови орган, който определя състава и организацията на работата на съдебната власт и осъществява управление на дейността ѝ, без да засяга независимостта на нейните органи. По Конституция той е създаден, за да осъществява кадровата политика в самостоятелната съдебна власт. Висшият съдебен съвет е орган с точно определени в Конституцията и Закона за съдебната власт (ЗСВ) административни и организационни правомощия. Висшият съдебен съвет не е правосъден, а висш административен орган, в който смисъл вече се е произнесъл Конституционният съд (Решение № 8 от 1994 г. по к. д. № 9 от 1994 г.). Той по Конституция няма управленски или ръководни правомощия по отношение съдиите, прокурорите и следователите, които са независими при изпълнение на функциите си от останалите две власти и от Висшия съдебен съвет, като контролът върху актовете им се осъществява от по-горната инстанция.

Доколкото ВСС не е нито правосъден, нито правораздавателен орган, а административен орган на съдебната власт, възлагането му със закон да приема подзаконови нормативни актове е съвместимо с неговите функции. В този случай не е налице противоречие с принципа за разделение на властите, тъй като няма упражняване на правосъдна и нормотворческа компетентност от един и същ държавен орган. Предоставянето на ВСС на компетентност за приемане на подзаконови

нормативни актове по приложението на ЗСВ съответства на принципа за независимост на съдебната власт, прогласен в чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

Аргументи в подкрепа на защитаваната теза се съдържат и в самата Конституция. Разпоредбата на чл. 133 от Конституцията предвижда, че организацията и дейността на ВСС се уреждат със закон, какъвто е специалният устройствен Закон за съдебната власт. Именно с цел регламентиране организацията и дейността на ВСС, в ЗСВ са създадени разпоредби, които предвиждат приемането от ВСС на съответните подзаконови нормативни актове, обезпечаващи прилагането на закона. Законовата делегация, ВСС да приема подзаконови нормативни актове, е допустима и оправдана с това, че тези актове са инструмент за упражняване на конституционните му правомощия.

Не може да се подкрепи тълкуването на чл. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА), дадено в мотивите към Решение № 10 от 15.11.2011 г. по к. д. № 6/2011 г. В това Решение Конституционният съд приема, че нормотворческа компетентност на отделни органи може да се възлага само с Конституцията и със самия ЗНА. Трябва да се има предвид обаче, че текстът на чл. 2 ЗНА, употребявайки понятието "закон", няма предвид само ЗНА. В процеса на правоприлагане на този текст никога не е възниквало съмнение, че нормата визира всеки закон. Например, по силата на ЗНА и на чл. 21, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация общинските съвети приемат редица наредби извън изричната делегация по чл. 141, ал. 3 и 4 от Конституцията. Същото се отнася и за нормативните актове на Българската народна банка (чл. 16, чл. 60, чл. 41, ал. 1, т. 1 от Закона за Българската народна банка) и на Висшия адвокатски съвет (чл. 121, ал. 1 от Закона за адвокатурата). Конституционносъобразността на тази законодателна практика не е поставяна под съмнение. Конституцията не изброява лимитативно органите, които имат правомощие да издават подзаконови нормативни актове.

Напълно обосновано е, със специален устройствен закон, уреждащ функционална компетентност на конституционно или законово установен орган, да може да се възлага издаването на подзаконови актове. Тази преценка се прави по целесъобразност от законодателя. Предоставянето със ЗСВ на подзаконова компетентност е важно средство за изпълнение на изрично възложените правомощия. Конституцията не предвижда ограничения, Народното събрание свободно да възлага подзаконова

нормотворческа компетентност със закон, стига да спази изискването за съответствие с функционалната компетентност на органа. Преценката за това е конкретна и е неразривно свързана с необходимостта от възлагане на този инструментариум, за да се реализират в пълнота предвидените в Конституцията и в съответния закон правомощия на органа.

Възможността за възлагане се определя също така и от вида обществени отношения, които се регулират, от степента, в която те се поддават на първична и трайна уредба – най - напред на законово ниво, както и от необходимостта от тяхната детайлизация на подзаконово ниво (аргумент от чл. 3 от ЗНА). Няма никакво съмнение, че функционалната компетентност на ВСС предполага, той да може да приема подзаконови нормативни актове за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на съответния нормативен акт от по - висока степен (в случая ЗСВ), стига да не изземва резервираната по силата на Конституцията компетентност на законодателя и това правомощие да му е изрично делегирано от самия закон (чл. 3 и 12 ЗНА).

Следва да се приеме, че в областта на функционалната компетентност, очертана в чл. 129, ал. 1 и чл. 130, ал. 6 от Конституцията ВСС единствено може да разполага с правомощието да приема подзаконови нормативни актове, защото разделението на властите и независимостта на съдебната власт са принципи, издигнати от самата Конституция. Допускането, подзаконовата компетентност в тази материя да се осъществява не от администрацията, а от специализиран и независим орган в лицето на ВСС, а от орган на изпълнителната власт, при това относно правомощия, които са изрично поставени от конституционния законодател в сферата на съдебната власт, би било отклонение от принципа за независимостта на съдебната власт. Така например, в мотивите на свое Решение № 13 от 2002 г. по конституционно дело № 17/2002 г. Конституционният съд е приел, че регламентирайки материя, отнасяща се до съдебната власт, „правомощията на изпълнителната власт по отношение на съдебната се увеличават прекомерно, което е недопустимо от гледна точка на Конституцията и се създават условия за вмешателство на администрацията в самостоятелната и независима кадрова политика на съдебната власт.”

Възможността, различни държавни органи да издават подзаконови нормативни актове след изрично овластяване, е предвидена и в Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Съгласно чл. 76, ал. 1 от АПК „нормативни административни актове се издават от изрично овластени от Конституцията или закон органи”. Възлагането на ВСС да приема

подзаконовите нормативни актове не противоречи на изискването на АПК, нормативни административни актове „да се издават по прилагане на закон или подзаконов нормативен акт от по-висока степен.” (чл. 75, ал. 2 АПК).

Наред с изложеното, предоставянето на ВСС на правомощие да приема подзаконовите нормативни актове, не съдържа риск от регулативен произвол. Приетите от ВСС нормативни актове следва да спазват принципите на върховенството на Конституцията и закона (чл. 5, ал. 1 то Конституцията, чл. 15, ал. 1 от ЗНА и чл. 5, ал. 1 от АПК). Подзаконовите нормативни актове следва да подлежат на специализиран съдебен контрол пред Върховния административен съд, като по този начин се гарантират принципите на правовата държава, върховенството на Конституцията и независимостта на съдебната власт.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА  
КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Предвид изложените съображения считам, че Висшият съдебен съвет, в качеството му на висш кадрови и административен орган на съдебната власт, следва да може да упражнява подзаконова нормотворческа компетентност в рамките на правомощията, възложени му с Конституцията и със Закона за съдебната власт.

**МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО** | |

**ЗИНАИДА ЗЛАТАНОВА**

