

## СТАНОВИЩЕ

### на Върховния касационен съд по конституционно дело № 13/2014 г.

С определение от 20 януари 2015 г. по конституционно дело № 13/2014 г. Конституционният съд (КС) е допуснал до разглеждане искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване противоконституционност на чл. 16, ал. 1, изр. второ от Закона за съдебната власт от 2007 г. (обн., ДВ, бр. 64/07.08.2007 г., последно изменение бр. 98/28.11.2014 г.) в частта „осъществява управление на дейността ѝ”. Искането на тричленния състав на Върховния административен съд е основано на виждането за противоречие на посочената част от Закона за съдебната власт (ЗСВ) на чл. 117, ал. 2, изр. първо от Конституцията на Република България (КРБ), прогласяващ независимостта на съдебната власт от останалите власти, като аргумент за това становище съдиите са намерили в подчинението на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите само на закона при осъществяването на функциите им. Поддържа се и твърдението, че същата част на ЗСВ противоречи и на чл. 130, ал. 6 КРБ, тъй като изричното изброяване на функциите на Висшия съдебен съвет (ВСС) не включва и функциите по организацията на работата на съдебната власт и управлението на дейността ѝ. Изводът за противоконституционност се гради върху основното положение, че всички въпроси по устройството, организацията на работата и управлението на дейността на съдебната власт и нейните органи могат да бъдат решавани единствено по законодателен път, а КРБ не възлага на ВСС да организира и управлява правораздаването и надзора за законност като същинска дейност на съдебната власт.

Върховният касационен съд е конституиран като заинтересована страна по конституционното дело и в това си качество дава настоящото становище.

Конституцията на Република България от 1991 г. в чл. 130, ал. 6, дава на ВСС следните правомощия: да назначава, повишава, премества и освобождава от длъжност магистратите, да налага дисциплинарните наказания понижаване и освобождаването им от длъжност, да организира квалификацията им, да приема проекта на бюджет на съдебната власт и да определя обхвата на структурата на годишните доклади на Върховния касационен съд (ВКС), на Върховния административен съд (ВАС) и на главния прокурор, внесени от ВСС, за прилагане на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи. Съгласно чл. 16, ал. 1 ЗСВ от 2007 г., ВСС е постоянно действащ орган, който представлява съдебната власт и осигурява нейната независимост. Той определя състава и организацията на работа на съдебната власт и осъществява управление на дейността ѝ, без да засяга независимостта на нейните органи.

Отговорът на въпроса какво съдържание следва да се влага в използвания от специалния закон израз „осъществява управление на дейността ѝ”, може да се търси в идеите на конституционния законодател при създаването на специализиран орган като ВСС, развитието на законодателната рамка на институцията и актовете на КС в тази връзка.

Висшият съдебен съвет е създаден с влизане в сила на действащата Конституция на 13 юли 1991 г. Като изпълнителен орган към съдебната власт ВСС е замислен още по времето на Националната кръгла маса. На този политически форум се достига до съгласие за необходимостта от свикване на Велико народно събрание за изработване на нова Конституция и по нейните основни положения. Основополагащата идея в Седмото велико народно събрание (ВНС) при учредяването на ВСС е осигуряване самоуправлението на съдебната власт, без тя да е поставена в зависимост

от законодателната и изпълнителната власт. Независимо от тази основна концепция на нормотворците от ВНС, през годините законодателните промени в областта на дейност на ВСС системно са застрашавали конституционните принципи на финансова и бюджетна самостоятелност на съдебната власт, но тези опити за засягане на разделението на властите и независимостта на съдебната власт почти винаги са били парирани от КС.

При създаването на Конституцията виждането за ролята и функциите на ВСС е в процес на формиране. Основната заплаха се дефинира като възможността да се установи политически контрол над съдебната власт и да се обезсмисли конституционно установената ѝ независимост. Използваните при дебатите съображения по Глава седма „Съдебна власт“ са насочени като цяло върху независимостта и взаимодействието на съдебната власт с останалите власти, най-вече в областта на нейната бюджетна самостоятелност, учредяването и предназначението на ВСС, конституирането на фигурите на „тримата големи“ (председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор) и управлението на кадровата политика за магистратите.

Израз на горните основни съображения е даден в чл. 129, ал. 1 КРБ (съдиите, прокурорите и следователите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност от ВСС) и чл. 130, ал. 6 и 7 КРБ (ВСС назначава, повишава, премества и освобождава от длъжност, налага дисциплинарните наказания понижаване и освобождаване от длъжност, организира квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите, приема проекта на бюджет на съдебната власт, определя обхвата и структурата на годишните доклади по чл. 84, т. 16, изслушва и приема годишните доклади на ВКС, ВАС и на главния прокурор за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи и ги внася в Народното събрание).

Нормативният израз на първоначалните идеи за обема на компетентност на ВСС не дава възможност за разширяването ѝ по реда на създадената конституционна делегация на чл. 133 КРБ – чрез конституционно закрепеното задължение за уреждане със закон на организацията и дейността на ВСС, и включването на организацията на работата на съдебната власт и управлението на дейността ѝ между изрично изброените функции на ВСС в чл. 130, ал. 6 КРБ.

Посоченото разбиране се е подкрепяло последователно в практиката на КС.

Едно от първите решения на КС във връзка с функционирането на съдебната система е № 3 от 03. 04. 1992 г. по к.д. № 30/1991 г. То прогласява противоконституционност на редица текстове от ЗИДЗВСС (ДВ, бр. 106/1991 г.). Макар и постановено при значителен брой особени мнения по отделните атакувани текстове на закона (на осем от съдиите), то създава основите на концепцията за значението на ВСС като кадрови и административен орган на съдебната власт.

В решение № 8 от 15. 09.1994 г. по к.д. № 9/1994 г., образувано по искане за установяване противоконституционност на разпоредбата на чл. 16, ал. 1 ЗСВ (отм.), КС определя ВСС като „специфичен съдебен орган с точно определени административни и организационни правомощия”, гарантиращи реализирането на принципа за независимост на съдебната власт. Дефинитивно той е орган на съдебната власт. Съветът обаче не е правосъден орган, а висш административен орган, който осъществява ръководство на структурите на съдебната власт. Тези характеристики на ВСС са коментирани и изведени във връзка с неговите кадрови, финансови и организационно-технически правомощия.

Решение № 13 от 25.07.1996 г. по к.д. № 11/1996 г. утвърждава разбирането за същността на ВСС като „специфичен кадрови,

администриращ орган на съдебната система”, който не е част от нея, „а осъществява само някои функции по администрирането й.”.

В редица свои решения КС коментира финансовите правомощия на ВСС, които, наред с кадровите, гарантират независимостта на съдебната власт (р. № 3/1992 г., р. № 17/1995 г., р. № 17/1996 г., р. № 15/1997 г., р. № 1/1999 г., р. № 16/2001 г., р. № 4/2004 г. и др.).

Във връзка с предмета на искането до КС за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 16, ал. 1, изр. 2 ЗСВ, ключово значение имат решение № 10 от 15.11. 2001 г. и решение № 9 от 03.07.2014 г. В първото от тях ясно са отграничени и посочени конституционните правомощия на ВСС: на първо място са кадровите (чл. 130, ал. 6, т. 1 КРБ), вкл. особено важната кадрова функция да налага дисциплинарни наказания (т. 2), на второ място са тези, свързани с бюджета на съдебната власт (т. 4) и на трето място – тези от технически характер (т. 3 и т. 5 и ал. 7). Изрично е посочено, че ВСС „пряко обслужва функционирането на съдебната система, а не я ръководи” (за разлика например от Министерския съвет по отношение на изпълнителната власт). ВСС по Конституция „няма управленски или ръководни правомощия по отношение съдиите, прокурорите и следователите...”, той е „органът за кадрово обезпечаване на съдебната система с цел осигуряване на нейната независимост.” (раздел II от решението). Все във връзка с тези конституционни правомощия на ВСС и определянето му основно като кадрови орган на съдебната система, КС приема, че ВСС не може да приема подзаконови нормативни актове, изоставяйки практиката, възприета с р. № 13/2002 г. във връзка с разпоредбата на чл. 129, ал. 4 ЗСВ /отм./.

Като споделя поначало всички изложени в предходните решения на КС основни характеристики на ВСС като висш административен и кадрови орган на съдебната власт, в решението си № 9 от 03. 07. 2014 г. КС

формира становище относно подзаконовата компетентност на ВСС, различно от приетото с решение № 10/2011 година. Като намира, че по принцип ВСС не може да осъществява подзаконова нормотворческа компетентност, която да произтича пряко от закрепените в КРБ правомощия (чл. 130, ал. 6), КС приема, че не е изключено законово овластяване на органа да издава такива актове, като точно това е сторено със ЗСВ. Решението е постановено с особено мнение на двама съдии, в което отново е потвърдена постоянната конституционна практика за същността на ВСС като орган, който администрира, но „...не управлява и не ръководи съдебната власт, състояща се от отделни органи, които се управляват и ръководят по посочените в Конституцията и Закона за съдебната власт начини.”.

Изложеното дава основание за извода, че КС трайно и последователно е определял ВСС като един от органите на съдебната власт, осъществяващ нейното администриране, чрез упражняване на възложените му от КРБ кадрови, финансови и организационно-технически правомощия. Акцентът в дейността му е поставен върху кадровото и финансово обезпечаване на съдебната власт, като съществени гаранции за нейната независимост. Този извод не се повлиява от приетата с посоченото вече решение № 9/2014 г. възможност ВСС да издава подзаконови нормативни актове в качеството си на орган, администриращ съдебната власт, когато това му е възложено изрично със закон по чл. 133 КРБ и в изпълнение на правомощията си по чл. 130, ал. 6 от основния закон. Това е така не само защото приетото не кореспондира с трайната конституционна практика относно същността и функциите на ВСС, но и защото е извън изчерпателно уредените на конституционно ниво правомощия на ВСС.

Управлението представлява извършването и упражняването на ръководни дейности в определена организирана система, за да се синхронизират и съобразят с нейните цели дейностите на участващите в

нея субекти, да се гарантира опазването на специфичната структура на системата, да се поддържат наличните процеси и реализират програмни задачи. Управлението е съзнателно, преднамерено активно въздействие - интервенция на субекта на управление в нормалното функциониране и развитие на обекта на управление. Не може да съществува организирана човешка система без управление, тъй като координацията на дейността на отделните ѝ елементи се осъществява чрез управление в съответната му форма. Независимостта на съдебната власт в този контекст следва да се разбира като гарантираната от основния закон възможност на органите на съдебната власт да организират управлението си извън изрично изброените задачи, поставени от конституционния законодател на ВСС. Като цяло управленските функции по планиране, организиране, ръководене, контрол и регулиране на присъщите само за съдебната система правораздавателна дейност и надзор за законност, не са възложени от КРБ на административен орган.

Изразената в основния закон воля на конституционния законодател да бъде гарантирана независимостта на съдебната система от посегателства и нелегитимно въздействие е възприемана последователно в разбирането на КС за ролята на ВСС. Не намираме основания в основния закон за отстъпване от тази позиция.

Становището е прието на заседание на пленума на ВКС, проведено на 10.02.2015 г. От общо 94 съдии на заседанието присъстваха 89 от тях „за” приемане на становището гласуваха - 77 съдии, „против” - 9, „въздържал се” - 3.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД:**

**ЛОЗАИ ПАНОВ**



## ПРОТОКОЛ – ИЗВЛЕЧЕНИЕ

Днес 10.02.2015 година от 14.00 часа в 15-та зала на Съдебната палата, се проведе пленум на Върховния касационен съд, със следния дневен ред:

1.....  
.....  
.....

2. Обсъждане и приемане на становище по к.д. № 13/2014 г., образувано по искането на тричленен състав на Върховния административен съд, шесто отделение, за установяване противоконституционност на чл. 16, ал. 1, изречение второ от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64/2007 г., последно изменение бр. 98/2014 г.)

.....  
.....  
.....  
На заседанието присъстваха 89 съдии от общо 94 съдии.

.....  
.....  
.....  
Нямаше изказвания по становището и се пристъпи към електронно гласуване на становище по к.д. № 13/2014 г.

„За” - 77

„Против” – 9

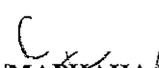
„Вздържал се” – 3

Приема се становището по к.д. № 13/2014 г.

Поради изчерпване на дневния ред, заседанието бе закрито от председателя на Върховния касационен съд на Република България.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЛОЗАН ЦАНОВ

СЕКРЕТАР:   
/МАРИАНА ИВАНЧЕВА/

