



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ

Министерския съвет на Република България

ПО

конституционно дело № 13 за 2014 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 20 януари 2015 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 13 за 2014 г., образувано по искане на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване противоконституционността на чл. 16, ал. 1, изречение второ от Закона за съдебната част в частта „осъществява управление на дейността ѝ“.

В искането на тричленния състав на Върховния административен съд (ВАС) се твърди, че чл. 16, ал. 1, изречение второ от Закона за съдебната власт (ЗСВ) в частта, в която законът възлага на Висшия съдебен съвет (ВСС) управлението на дейността на съдебната власт противоречи на чл. 117, ал. 2 и на чл. 130, ал. 6 от Конституцията. Според тричленния състав на ВАС законната разпоредба нарушава конституционния принцип по чл. 117, ал. 2 от Конституцията за независимостта на съдебната власт и конституционната уредба на правомощията на ВСС по чл. 130,

ал. 6 от Конституцията. Посочва се, че Конституционният съд не е дал еднозначен отговор на въпроса какъв орган по своята същност е Висшият съдебен съвет, като се цитират две различни по съдържание и смисъл решения – Решение № 8 от 1994 г. по к.д. № 9 за 1994 г. и Решение № 10 от 2011 г. по к.д. № 6 за 2011 г.

Относно твърдението за противоречие на чл. 16, ал. 1, изречение второ от ЗСВ в частта „осъществява управление на дейността ѝ“ с чл. 117, ал. 2 от Конституцията:

В искането се твърди, че всички въпроси по устройството, организацията на работата и управлението на дейността на съдебната власт могат да се решават само от законодателната власт чрез процесуалните и устройствените закони. Твърди се, че ВСС не може да организира и управлява дейността на съдебната власт, тъй като тази дейност се изразява в нейните две основни функции – правораздаване и надзор за законност. По този начин се нарушава независимостта на съдебната власт.

Твърдението на тричленния състав на ВАС е неоснователно, тъй като разпоредбата на чл. 16, ал. 1, изречение второ от ЗСВ предвижда, че ВСС определя състава и организацията на работа на съдебната власт и осъществява управление на дейността ѝ, без да засяга независимостта на нейните органи. Управлението на дейността на съдебната власт се отнася до общото управление на съдебната власт в кадрово, организационно и бюджетно отношение. Именно за да се избегне всякакво съмнение, че ВСС може да управлява органите на съдебната власт при осъществяване на същинската магистратска дейност (правораздаване и надзор за законност) законодателят изрично е посочил, че това управление не може да засяга независимостта на нейните органи.

Конституционният принцип за независимост на съдебната власт установява конституционна недопустимост за въздействие от другите власти, което по какъвто и да било начин може да постави съдебната власт в организационна и функционална зависимост от тях. Тази независимост на съдебната власт е гарантирана именно чрез създаването на ВСС като административен и кадрови орган на съдебната власт, който не е правораздавателен орган и не ръководи дейностите по правораздаване и надзор за законност.

Конституционният съд има стабилна практика относно съдържанието на конституционния принцип за независимост на съдебната власт. Според тази практика (Решение № 6 от 1993 г. по к.д. № 4 за 1993 г., Решение № 1 от 1999 г. по

к.д. № 34 за 1998 г., Решение № 5 от 2009 г. по к.д. № 6 за 2009 г. и др.) независимостта на съдебната власт се гарантира от това, че съдебният магистрат (съдия, прокурор, следовател) се подчинява само на закона при вземане на решение; че свободно може да изгражда своето вътрешно убеждение; че е несменяем; че се ползва с функционален имунитет; че актът, постановен от съдия, може да бъде отменян само от по-горен съд (а не от законодателната и изпълнителната власт); че съдебните актове имат задължителна сила; че съдебната власт кадрово се формира от Висшия съдебен съвет.

Създаването на ВСС като орган на съдебната власт има за цел да гарантира именно нейната независимост. Той управлява органите на съдебната власт по аналогичен начин, по който административните ръководители управляват магистратите от съответните структурни звена, без да се намесват в същинската магистратска дейност. Административната подчиненост е принцип на организация на работата във всяка структура, независимо в коя част на държавната власт е тя.

В оспорената разпоредба законодателят не създава правомощия на ВСС, каквито Конституцията не предвижда, а само дефинира правния статут на органа, като се основава на конституционните му правомощия и натрупаната в тази връзка практика на Конституционния съд.

Определянето на ВСС като орган на управление на съдебната власт не се отнася до дейностите по правораздаване и надзор за законност и това разграничение категорично се прави в мотивите на Решение № 17 на Конституционния съд от 1995 г. по к.д. № 13 за 1995 г.:

„Висшият съдебен съвет е съставна част на съдебната власт и е учреден от Конституцията с компетентност да управлява другите (правораздавателните) органи на тази власт (вж.чл. 129, 130 и 131 от Конституцията)“.....“Висшият съдебен съвет е орган на съдебната власт, но той не е правораздавателен орган и не участва в правораздаването (в юрисдикционната дейност).....“Висшият съдебен съвет в качеството си на **орган на управление на съдебната власт** има бюджет, който е съставна част на бюджета на съдебната система, но е самостоятелен спрямо бюджетите на другите правораздавателни органи на същата система.“

В мотивите на същото решение изрично се посочва, че конституционните компетентности на ВСС са компетентности по управление, а не компетентности по правораздаване. ВСС е определян като орган по управление и в други решения на

Конституционния съд. Така напр. според мотивите на Решение № 8 от 1994 г. по к.д. № 9 за 1994 г. Висшият съдебен съвет е „висш административен орган, който **осъществява ръководство на структурите на съдебната власт**“; според мотивите на Решение № 9 от 2014 г. по к.д. № 3 за 2014 г. е „висш административен и кадрови орган, който организира работата и определя състава на съдебната власт; той **осъществява общо управление на дейността ѝ, без да засяга независимостта на съдебните, прокурорските и следствените органи.**“

Следователно когато в ЗСВ или в практиката на Конституционния съд Висшият съдебен съвет се определя като орган на управление се има предвид управление на общото функциониране на системата на съдебната власт на организационно, кадрово и бюджетно ниво, а не управление на функциите по правораздаване и надзор за законност. Затова и разпоредбата на чл. 16, ал. 1, изр. второ от ЗСВ, която на законово ниво детайлизира конституционната уредба, основавайки се на практиката на Конституционния съд, не противоречи на чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

Относно твърдението за противоречие на чл. 16, ал. 1, изречение второ от ЗСВ в частта „осъществява управление на дейността ѝ“ с чл. 130, ал. 6 от Конституцията:

В искането се твърди, че в чл. 130, ал. 6 от Конституцията не са включени правомощия на Висшия съдебен съвет да организира и управлява дейността на съдебната власт. Тъй като дейността на съдебната власт се изразява в правораздаване и надзор за законност, ВСС не може да организира и управлява тази дейност, защото такава правомощие не е предвидено в чл. 130, ал. 6 от Конституцията.

Както вече беше изрично посочено определянето на ВСС като орган, който осъществява управление на дейността на съдебната власт, без да засяга независимостта на нейните органи, изключва управление на дейностите по правораздаване и надзор за законност. Това е и смисълът на законовото определение по чл. 16, ал. 1, изречение второ от ЗСВ, което е в пълно съответствие с правомощията на ВСС, определени в чл. 130, ал. 6 от Конституцията. Нормите, които съдържат определения са вторични или несамостоятелни норми. Те не се прилагат пряко, а само във връзка с други норми. Ето защо съдържанието на определението на ВСС като орган по управление следва да се извежда от цялостната законова уредба на устройствения ЗСВ. В закона няма нито една

разпоредба, допускаща намеса на ВСС в дейността по правораздаване и надзор за законност. Така на законово равнище е гарантирано спазването на конституционния принцип за независимост на съдебната власт, дори от орган, който е част от нея.

Правомощията на ВСС са конституционно уредени. Конституционната уредба в чл. 130, ал. 6 очертава спецификата на ВСС най-общо и с висока степен на абстрактност, присъща на конституционните норми. Затова с изричната норма на чл. 133 от Конституцията е предвидено със закон да се уреди организацията и дейността на Висшия съдебен съвет. На законодателя е възложено да уреди в ЗСВ всички аспекти от компетентността на ВСС по чл. 130, ал. 6 от Конституцията. В разпоредбата на чл. 30, ал. 1 от ЗСВ са предвидени дейностите, които извършва ВСС за осъществяване на правомощията си, предвидени в Конституцията. Конкретна уредба на тези дейности има в целия устройствен закон. Следователно Конституцията не само допуска, но и изисква правомощията на ВСС по чл. 130, ал. 6 да се конкретизират на законово ниво. Нещо повече, такава конкретизация в някои случаи е възможна и чрез подзаконови нормативни актове, издадени от самия ВСС.

В конституционния текст на чл. 130, ал. 6 не е посочено изрично, че ВСС може да издава подзаконови нормативни актове, но такава нормотворческа компетентност изрично му бе призната от Конституционния съд в тълкувателно Решение № 9 от 2014 г. по к.д. № 3 за 2014 г. - „от волята на законодателя зависи дали той ще уреди изчерпателно и детайлно всички аспекти от компетентността на ВСС по чл. 130, ал. 6 от Конституцията, или ще му предостави обособена сфера за осъществяване на подзаконова регламентация, свързана с тази компетентност“.

Щом възлагането със закон на нормотворческа компетентност на ВСС не е противоконституционно, не намира опора в Конституцията и твърдението, че орган с такава компетентност не може да има функции по управление (във вече изяснения смисъл) на системата, за която създава нормативни правила.

Следователно може да се направи извод, че съответна на Конституцията е законова уредба, определяща правния статут на ВСС и конкретизираща дейностите по изпълнение на конституционните му правомощия. Затова разпоредбата на чл. 16, ал. 1, изр. второ от ЗСВ не нарушава чл. 130, ал. 6 от Конституцията.

Що се отнася до конкретния казус по спряното административно дело прави впечатление, че жалбоподателят не оспорва възможността Висшият съдебен съвет да определя минималната натовареност на председателите на съдилищата и техните заместници при разпределяне делата за разглеждане, а оспорва

обективността на критериите за степен на натовареност на различните съдилища и сложност на делата, които те разглеждат. Не може да се приеме, че има намеса на ВСС в правораздавателната дейност, ако на административните ръководители и техните заместници се определи минимална натовареност за разглеждане на дела (тук ВСС е приложил правилото, че никой не може да бъде съдник за себе си). Административният ръководител извършва административна дейност, но той е и магистрат, който не следва да бъде освободен от извършване на магистратска дейност. Друг е въпросът дали нормите на натовареност са определени по обективни критерии, но именно затова актовете на ВСС подлежат на съдебен контрол пред ВАС. Решаването на този административен спор по наше мнение обаче не е обвързано със законовото определяне на ВСС като орган за управление в системата на съдебната власт. Такъв извод може да се направи и от практиката на ВАС, според която актове на ВСС са били отменяни като незаконосъобразни с мотиви като: „след като в закона или в друг нормативен акт не е дадено определение за понятието „степен на натовареност“, респективно примерни критерии, показатели или изобщо някакви измерители, които следва да бъдат съобразени, то съгласно предоставеното му правомощие и задължение ВСС следва да изясни какво включва това понятие, както и да определи система за отчитане на степента на натовареност на органите на съдебната власт въз основа на обективни, реални и единни критерии за степенуване“ – Решение № 6618 на петчленен състав на ВАС по адм.д. № 3797 за 2014 г. В този смисъл са и други съдебни решения, при постановяването на които Върховният административен съд не е имал конституционен проблем с разпоредбата на чл. 16, ал. 1, изречение второ от ЗСВ в частта „осъществява управление на дейността ѝ“.

Предвид гореизложените съображения считаме, че искането на тричленния състав на Върховния административен съд за установяване противоконституционността на чл. 16, ал. 1, изречение второ от Закона за съдебната власт в частта „осъществява управление на дейността ѝ“ е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

ЗА МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Томислав Дончев)