

РЕШЕНИЕ № 3
София, 7 юли 2015 г.
конституционно дело № 13/2014 г.
съдия-докладчик Гроздан Илиев (Обн., ДВ, бр. 55 от 21.07.2015 г.)

Конституционният съд в състав: Димитър Токушев – председател, членове: Благовест Пунев, Пламен Киров, Красен Стойчев, Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Борис Велчев, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, при участието на секретар-протоколита Мариана Георгиева разгледа в закрито заседание на 7 юли 2015 г. конституционно дело № 13/2014 г., докладвано от съдията Гроздан Илиев.

Производството пред Конституционния съд е с основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България (КРБ).

Конституционното дело е образувано по искане на тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) за установяване противоконституционност на чл. 16, ал. 1, изр. второ от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 7 август 2007 г., последно изм., бр. 98 от 28 ноември 2014 г.).

Според съдебния състав, разглеждащ адм. дело № 9188/2014 г., разпоредбата на чл. 16, изр. второ от Закона за съдебната власт (ЗСВ) в частта, с която се възлага на Висшия съдебен съвет (ВСС) управлението на дейността на съдебната власт, противоречи на чл. 117, ал. 2, изр. първо КРБ, който прогласява независимостта на съдебната власт от останалите власти. Гаранция за тази независимост е подчинението на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите само на закона, когато осъществяват своите функции, поради което възлагането на ВСС да управлява дейността на съдебната система се явява противоконституционно. В съобразителната част на искането се поддържа, че разпоредбата на чл. 16 ЗСВ противоречи и на чл. 130, ал. 6 от Конституцията, защото конституционната уредба на правомощията на ВСС не включва функциите по организацията на работа на съдебната власт и управлението на дейността ѝ. Според съдебния състав претендираната противоконституционност е налице независимо от въведеното с оспорения текст на чл. 16 ЗСВ условие, според което управлението на съдебната власт следва да се осъществява без да се засяга независимостта на нейните органи.

Искането е направено с оглед на конкретен правен спор. Произнасяйки се по приложимия закон, съдът е приел, че разпоредбата на чл. 16 ЗСВ в частта относно правомощието на ВСС да управлява дейността на съдебната власт е противоконституционна, поради което е спрял производството по делото и на основание чл. 150, ал. 2 КРБ е сезирал Конституционния съд.

С определение от 20 януари 2015 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането за установяване противоконституционност на чл. 16, ал. 1, изр. второ от Закона за съдебната власт в частта „осъществява управление на

действието ѝ“. Като заинтересовани страни са конституирани Народното събрание, Министерският съвет, министърът на правосъдието, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, главният прокурор, Висшият съдебен съвет, Инспекторатът към Висшия съдебен съвет, Националната следствена служба, Висшият адвокатски съвет, Асоциацията на българските административни съдии, Съюзът на съдиите в България, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на прокурорите в България, Камарата на следователите в България, Съюзът на юристите в България, Българската асоциация за европейско право, Институтът за модерна политика, Българският институт за правни инициативи, Фондация Български адвокати за правата на човека (ФБАПЧ). В изпълнение на предоставената им възможност становища по делото са представили Министерският съвет, министърът на правосъдието, Върховният касационен съд, главният прокурор, Висшият съдебен съвет, Националната следствена служба, Съюзът на съдиите в България, Камарата на следователите в България, Съюзът на юристите в България, Българската асоциация за европейско право, Фондация Български адвокати за правата на човека.

Министърът на правосъдието, Върховният касационен съд, Съюзът на съдиите в България и ФБАПЧ са мотивирали становища за основателност на искането за обявяване противоконституционност на разпоредбата на чл. 16, ал. 1 ЗСВ в оспорената част.

Според тях ВСС е конституционно създаден орган, чиято основна функция е да гарантира независимостта на съдебната власт от политическите клонове на властта, като не позволява установяване на контрол върху нея, който би обезсмислил конституционно установената ѝ независимост. Той се явява орган на съдебната власт, създаден, за да гарантира независимостта на магистратите в процеса на тяхното назначаване и кариерно развитие. Поддържа се, че правомощията на ВСС по чл. 130, ал. 6 и ал. 7 от Конституцията уреждат административни и организационни по своя характер дейности, които ВСС осъществява по отношение на цялата система от органи, включени в съдебната система. Осъществяването на тези дейности обаче не представлява упражняване на управленска функция, доколкото управлението на една система изисква субординация и контрол между отделните органи и звена, поради което както органите на съдебната власт, така и отделните магистрати не са подчинени на ВСС, а той не разполага спрямо тях с контролни правомощия, които са съществена част от управленската функция на един административен орган. Възлагането на управленска функция на ВСС по отношение на съдебната власт извън кадрови, финансови и организационно-технически правомощия противоречи на конституционно установения принцип за независимост на съдебната власт. Според този принцип независимостта на съдебната власт означава независимост от останалите власти и на следващо място независимост на съдията, прокурора и следователя в процеса на правоприлагането и правораздаването и подчинението им само на закона. Чрез възлагането на управленска функция на ВСС се създават условия за зависимост на тази им дейност от разрешенията и преценките на друг орган и длъжностни лица, което представлява нарушение на установения с чл. 117, ал. 2 КРБ принцип. Във връзка с

това се поддържа още, че законодателят е излязъл извън конституционната делегация по чл. 133 КРБ, с която е предвидено единствено организацията и дейността на ВСС, на съдилищата, на прокурорските и следствените органи, на съдиите, прокурорите и следователите, условията и редът за тяхното назначаване и уволняване, на реда за реализиране на тяхната отговорност да се уреждат със закон. Така очертаните параметри на конституционната делегация изключват възможността разширяване обема на компетентността на ВСС да се извърши на законово ниво, като му се възложи и функцията по управление на дейността на съдебната власт. Твърди се, че 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 ВСС в качеството му на административен орган. Такова било положението и по отношение управлението на структурите на съдебната власт, които също разполагат с правомощия по администриране на несъщинската правосъдна дейност. С позоваване на принципа за независимост на съдебната власт се обосновава и изводът, че всички функции по администриране, които не са възложени от Конституцията на ВСС, се осъществяват от структурите на съдебната власт по ред, предвиден в устройствения закон. На следващо място, в съгласие с чл. 4 КРБ – принципа за правова държава, и чл. 5 КРБ – върховенството на Конституцията, се аргументира разбирането, че със ЗСВ като устройствен закон е допустимо да се осигурява изпълнението на конституционно възложените функции на ВСС, включително чрез формулиране на нови правомощия, които обаче следва пряко да са свързани и да произтичат от конституционно възложената му компетентност. Такива са правомощията по отчитане на товареността на съдебната власт, по организацията и провеждането на конкурсите за назначаване и повишаване на съдиите, прокурорите и следователите, по тяхното атестиране, които са пряко свързани и произтичат от конституционно уредените правомощия на ВСС.

Възлагането на управленски функции на ВСС със закон не може да се обоснове с правомощията по чл. 130, ал. 6 и ал. 7 КРБ, които са изчерпателно посочени. Затова се поддържа, че това възлагане противоречи на Конституцията и създава рискове от нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите като органи на съдебната власт. В становището това разбиране се обосновава и с позоваване на Решение № 10/2011 г. по к.д. № 6/2011 г. Поддържа се също така, че не води до друг извод предвиденото в чл. 16, ал. 1 ЗСВ условие „без да се засяга независимостта на нейните органи“, тъй като последното не е достатъчна гаранция за независимостта на магистратите. Показателна в това отношение била практиката на ВСС по приложение на закона, когато много често упражняваната управленска функция „консумирала“ независимостта на органите на съдебната власт и на отделни магистрати.

Според ФБАПЧ предоставянето на управленски функции на ВСС по отношение на съдебната власт, освен че накърнява независимостта на съдебната власт, е в противоречие и с принципа за разделение на властите, прогласен с чл. 8 от Конституцията. Във връзка с това се посочва, че съгласно чл. 130, ал. 3 от Конституцията единадесет от двадесет и двамата изборни членове на Висшия съдебен

съвет се избират от Народното събрание, а принципът за разделение на властите изисква едната власт да не управлява другата. С предоставянето на ВСС на управленски функции по отношение на съдебната власт тя става зависима от законодателната власт. Затова се поддържа, че общото или конкретното управление не може да бъде правомощие на орган, чийто състав в значителна степен се определя от друга власт.

Министерският съвет, главният прокурор, Висшият съдебен съвет, Националната следствена служба, Камарата на следователите в България, Съюзът на юристите в България, Българската асоциация за европейско право мотивират становища, че искането на съдебния състав е изцяло неоснователно. Според тях с оспорената разпоредба законодателят дефинира правния статут на ВСС, като се основава на конституционните му правомощия и не създава нови правомощия на органа, каквито Конституцията не предвижда. Подчертава се, че ВСС е конституционно създаден орган, на който са възложени кадрови, бюджетни, организационни и контролни функции, за да гарантира независимостта на съдебната власт от останалите власти. Понеже не е правораздавателен орган, ВСС не управлява дейностите по правораздаване и надзора за законност. Следователно в чл. 16, ал. 1 ЗСВ определянето на ВСС като орган за управление се има предвид управление на общото функциониране на съдебната власт, което не обхваща функциите по правораздаване и надзор за законност, поради което в оспорената част разпоредбата не противоречи на чл. 117, ал. 2 от Конституцията. Във връзка с това се отбелязва, че чл. 16, ал. 1 ЗСВ като норма, съдържаща определения, се явява самостоятелна норма, която не се прилага пряко, а само във връзка с други норми. Законодателната уредба в тази част обаче изрично изключва от обхвата на осъществяваната от ВСС управленска дейност дейностите по същество на съдебната власт – правораздаване, надзор за законност и разследването по наказателни дела, условие, изрично посочено и в разпоредбата на чл. 16, ал. 1 ЗСВ, поради което се прави изводът, че уредбата в оспорената част не противоречи и на чл. 130, ал. 6 КРБ. Всяка от страните наред с основната теза излага и допълнителни аргументи, по които е взето отношение в следващата част на решението:

Конституционният съд съгласно чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС), след като обсъди доводите и съображенията, развити в искането, становищата на заинтересованите страни и съображенията на законодателя при приемане на оспорената разпоредба, за да се произнесе, съобрази следното:

Относно принципа за независимост на съдебната власт и разделенията на властите

Съгласно чл. 8 от Конституцията държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна. Става дума за трите основни функции на държавната власт, възложени за осъществяване от различни системи от органи, които са относително независими един от друг, обвързани са от отношения на взаимен контрол и възпиране и в същото време функционират в определена взаимна връзка. В този смисъл и Решение № 6/1993 г. по к.д. № 4/1993 г., обн., ДВ, бр. 30/1993 г.; Решение № 1/1999 г. по к.д. №

34/1998 г., ДВ, бр. 6/1999 г.; Решение № 15/1999 г. по к.д. № 11/1999 г., ДВ, бр. 89/1999г.; Решение № 8/2006 г. по к.д. № 7/2006 г., ДВ, бр. 78/2006 г. на КС.

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.

Сред конституционните характеристики, установени в чл. 117 КРБ, решаващо е значението на независимостта на съдебната власт. Единствено за съдебната власт независимостта изрично е прогласена на конституционно ниво като присъщо за тази власт качество. И това е така, защото независимостта на съдебната власт има ключово значение за осъществяване на правораздавателната дейност.

Съгласно чл. 117, ал. 1 от Конституцията във функционално отношение пред съдебната власт е поставена задачата да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. В осъществяването на съдебната власт с различни средства и методи на правна защита участват съдилищата, прокуратурата и следствените органи. По дефиниция съществената част на съдебната власт е правосъдието, осъществявано от конституционно установените съдилища (чл. 119, ал. 1 КРБ). Това е така, защото чрез правораздавателния акт на съдилищата се решават окончателно и задължително правните спорове за защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата, т.е. осъществява се правозащитната функция на държавата (Решение № 8/2005 г. на КС по к.д. № 7/2005 г., ДВ, бр. 74/2005 г.).

Съдебната власт в своята дейност е независима от изпълнителната и законодателната власт, както и в отношенията с останалите власти, които имат самостоятелно установена конституционна компетентност, каквито са президентът и Конституционният съд. Връзката ѝ с тях се осъществява чрез законите, гласувани от Народното събрание, които се прилагат от органите на съдебната власт, а решенията на последните са задължителни за органите на изпълнителната власт. За актовете, постановени от органите на съдебната власт, Конституцията предвижда контрол само по реда за инстанционния съдебен контрол, т.е. изключена е каквато и да е намеса на останалите власти, включително и в хипотезата на отмяна със закон на влезли в сила решения, постановени от конституционно установени съдилища (чл. 119 КРБ), или възлагане на правораздавателни функции на органи, които не осъществяват съдебната власт. В този смисъл и Решение № 4/1998 г. по к.д. № 16/1997 г., ДВ, бр. 30/1998 г.; Решение № 22/1998 г. по к.д. № 18/1998 г., ДВ, бр. 112/1998 г.; Решение № 8/2005 г. по к.д. № 7/2005 г., ДВ, бр. 74/2005 г. на КС. Независимостта на съдебната власт от останалите власти на конституционно ниво е гарантирана с изрично прогласени самостоятелен бюджет – чл. 117, ал. 3 КРБ, и кадрова политика, осъществявана вътре в системата от органи, чиято организация и правомощия също са предмет на изрична конституционна уредба – чл. 129 - 130 от Конституцията.

Наред с бюджетната самостоятелност на съдебната власт и решаването на кадровите въпроси, предмет на конституционна уредба е и личната независимост на съдиите, прокурорите и следователите, която е гарантирана чрез въведените принципи за несменяемост (чл. 129, ал. 3 КРБ), функционален имунитет (чл. 132 КРБ) и несъвместимост (чл. 195 ЗСВ), както и гарантираното им право на защита срещу актове, засягащи техни права и законни интереси в това им качество. В този смисъл е и Тълкувателно решение № 3/1994 г. на КС по к.д. № 1/1994 г., ДВ, бр. 49/1994 г.

Прогласената институционална независимост на съдебната власт има и своето функционално измерение. Съгласно чл. 117, ал. 2 КРБ при осъществяване на функциите си съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона. В тази си част конституционната разпоредба очертава приложното поле на функционалната независимост, която се проявява при осъществяване на властническите функции на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите в реализиране на предоставените им правомощия съобразно специфичното им място в структурата на органите на съдебната власт и изпълняваната дейност, а именно: съдиите и съдебните заседатели – в осъществяването на правосъдието (чл. 119 КРБ), прокурорите – в надзора за спазване на законността (чл. 127 КРБ), и за следователите – в разследването на наказателните дела в случаите, предвидени в закона (чл. 128 КРБ). От така очертаното от конституционните разпоредби приложно поле става ясно, че функционалната независимост на всеки от органите на съдебната власт има конкретни измерения, които изключват зависимости, предписания или указания от страна на други държавни или политически органи при прилагането на закона по всяко конкретно дело. В тези случаи функционалната независимост на органите на съдебната власт гарантира свободното формиране на вътрешното убеждение, което се основава на събрания доказателствен материал по делото и на закона. В крайна сметка независимостта на съдията, прокурора и следователя при изпълнение на неговите функции, чрез които се реализира съдебната власт, е ограничена винаги и само в рамките на Конституцията и закона. Следователно не става дума за абсолютна независимост, а за функционална независимост, ограничена в рамките на решаване на въпросите по делото. Контролът върху правилността на постановените актове се осъществява по ред, предвиден в процесуалните закони. За тази цел в Конституцията е предвидена пирамидална структура на съдилищата, към която е приравнена тази на прокуратурата. На върха на двете самостоятелни звена на съдебната система са поставени Върховният касационен съд (ВКС), Върховният административен съд (ВАС) и главният прокурор, подпомаган от прокурорите от Върховната касационна прокуратура (ВКП) и Върховната административна прокуратура (ВАП), които са задължени да упражняват контрол по същество над работата на долустоящите структури. Върховните съдилища съгласно чл. 124 и чл. 125, ал. 1 КРБ, наред с осъществяване на общата правораздавателна дейност, осъществяват и върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите от всички съдилища, а главният прокурор осъществява надзор за законност върху дейността на всички прокурори – чл. 126, ал. 2 от Конституцията. Други органи от структурите на

съдебната власт или от другите власти не разполагат с правомощия за пряка намеса, съответно контрол върху тази същинска правосъдна дейност на съдиите и прокурорите.

Функционалната независимост обхваща и онази дейност на съда, която не е правосъдие и е свързана с извършване на действия на съдебно администриране, изразяващо се в даване на разрешение или отказ да се даде разрешение за използване на специални разузнавателни средства, за сключване на граждански брак от непълнолетни, за извършване на действия на разпореждане с имуществото на недееспособни и др., при които съдията също дължи подчинение единствено на приложимия закон.

Относно Висшия съдебен съвет и управлението на съдебната власт

Структурната и функционалната обособеност на съдебната власт, чрез която се осъществява правораздавателната функция на държавата, изисква наличие на гаранции за нейната независимост от законодателната и изпълнителната власт. Гаранция за тази независимост е уредената в Конституцията самостоятелност на съдебната власт по отношение на провеждането на кадровата, бюджетната и финансовата политика. Реализирането на свързаните с тях правомощия се извършва от ВСС, за чието създаване учредителната власт се е ръководила от идеята, че най-добрата защита за съдийската независимост, било тя външна или вътрешна, може да бъде осигурена именно от този орган.

Конституцията не дефинира изрично правното положение на Висшия съдебен съвет (чл. 130), но конституционната уредба на неговите правомощия (чл. 129, ал.1-3, чл. 130, ал. 6-7, чл. 131) позволява да се изведат основните му качества като орган на управление на съдебната власт. В тази насока има и богата безпротиворечива практика на КС. Още в Решение № 8/1994 г. по к.д. № 9/1994 г., ДВ, бр. 78/1994 г. КС определя ВСС като „...нова институция в държавната организация на Република България, създаден по примера на някои европейски държави. Дефинитивно той е орган на съдебната власт. От неговите правомощия става ясно, че не е правосъден, а висш административен орган, който осъществява ръководство на структурите на съдебната власт. Правното положение, ролята и мястото на ВСС в системата на съдебната власт са установени в Конституцията“. Това становище принципно се поддържа и в други решения на Съда, включително и в постановеното на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Тълкувателно решение № 9/2014 г. по к.д. № 3/2014 г., ДВ, бр. 58/2014 г., относно възможността ВСС, предвид правомощията му по чл. 130, ал. 6 от Конституцията, да издава подзаконови нормативни актове и отразява трайното разбиране на КС за основните качествени характеристики на ВСС като ръководен орган на съдебната власт.

Изолирано е разбирането на КС, според което ВСС е орган, който пряко обслужва съдебната система, а не я ръководи, изразено в Решение № 10/2011 г. по к.д. № 6/2011 г., ДВ, бр. 93/2011 г. То е претърпяло еволютивно развитие в следващото Тълкувателно решение № 9/2014 г. по к.д. № 3/2014 г., ДВ, бр. 58/2014 г., с което е призната възможността на ВСС да бъде възложено със закон да осъществява подзаконова нормативна дейност. В останалата си част мотивите към Решение №

10/2011 г. по к.д. № 6/2011 г. относно същността на ВСС са в съгласие с трайната практика на Съда по този въпрос и не се налага да бъдат отново обсъждани.

С оглед предмета на настоящото дело анализът следва да бъде ограничен до оспорваното качество на ВСС като орган, който управлява дейността на съдебната власт.

Историческият преглед на развитието на конституционната и законовата уредба на ВСС показват наличието на трайна тенденция чрез увеличаване правомощията на ВСС да се изведе ролята му на орган, който управлява съдебната власт. Тази тенденция е обективизирана и в мотивите за четвъртата поправка на Конституцията (ДВ, бр.12/2007 г.). В нея се посочва, че „... за разлика от досегашната уредба се предлага нова уредба, чиято цел е, на първо място, да подчертае ролята на ВСС на орган, който взема основните решения по управлението на съдебната власт... именно ВСС е органът, който взема решенията, който управлява“. В своята дългогодишна практика КС също е имал нееднократно възможност да изрази разбирането си по въпроса за качеството на ВСС като управленски орган на съдебната власт. Освен в Решение № 8/1994 г. по к.д. № 9/1994 г., ДВ, бр. 78/1994 г., Решение № 9/2014 г. по к.д. № 3/2014 г., ДВ, бр. 58/2014 г. и в Решение № 17/1995 г. по к.д. № 13/1995 г., ДВ, бр. 93/1995 г. е изразено разбирането на КС за това, че „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)“. Във връзка с това КС приема, че текстовете от Конституцията, които уреждат компетентностите на ВСС (чл. 129, ал. 1 и 2 и чл. 131) по назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи, включително предложенията за освобождаване и назначаване от президента на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд и на главния прокурор, са компетентности по управление, поради което определя ВСС като управленски орган, а органите от структурите на съдебната власт като управлявани органи – адресати на актовете на ВСС.

Резултатът от юриспруденцията на КС и последното четвърто изменение на Конституцията е закрепен в разпоредбата на чл. 16 ЗСВ, според която Висшият съдебен съвет 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. С оспорената разпоредба законодателят дефинира правния му статус, като се основава на правомощията му, уредени в Конституцията. Понеже нормата по чл. 16 ЗСВ не се прилага самостоятелно, когато се решава проблемът за нейната конституционност трябва да се държи сметка и за целия комплекс от разпоредби, уреждащи статута на ВСС като управленски орган.

Определянето на ВСС като орган на управление на съдебната власт трябва да се разбира в смисъл, че това е орган, който упражнява правомощия, свързани с нейното функциониране, със създаване на организация, условия и среда, които правят възможна, респ. улесняват дейността на органите на съдебната власт в изпълнение на

конституционното им задължение да защитават правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл. 117, ал. 1 КРБ). Понеже в структурно и устройствено отношение органите на съдебната власт са обособени и прилагат различни методи и средства за осъществяване на дейността си е наложително съществуването на ВСС като специален орган, който да направлява, насочва и урежда организационната дейност както на всеки от органите, включени в структурите на съдебната власт, така и на взаимодействието между тях. По този начин се решават и въпросите, свързани със създаване на необходимите условия, без които е невъзможно изпълнението на техните функции. Във връзка с това изключително значение има дейността на ВСС по кадровото осигуряване на органите на съдебната власт, което включва подбора, назначаването, освобождаването, дисциплинарната отговорност, изобщо кариерното развитие на съдиите, прокурорите и следователите, които осъществяват съдебната власт. Ето защо в тези дейности на ВСС, както и при осъществяване на дейността, свързана с организиране и ръководене на съставянето и изпълнението на самостоятелния бюджет на съдебната власт, се наблюдават типичните за управленската дейност функции като ръководство, организация, регулиране, координиране и контрол. Конституционният съд има разбирането, че управленската дейност не следва да се разглежда като конкретно правомощие, а като една по-обща категория, която се проявява във всяка една от формите на държавната власт със своите специфични особености при осъществяване на функциите, които са ѝ възложени. Затова и на конституционно ниво отсъства легално определение на понятието управление, като съдържанието му се разкрива чрез компетентността, предоставена на съответния държавен орган. Да се възприеме разбирането, че Конституцията ограничава ВСС да упражнява единствено и само правомощията по чл. 130, ал. 6 и 7 означава необходимите управленски функции за тяхното осъществяване да бъдат възложени на други органи извън съдебната власт, което би довело до противоречие с принципите за разделение на властите и независимост на съдебната власт.

Не може да бъде споделено и изразеното в становището на ФБАПЧ разбиране, че чл. 16, ал.1 ЗСВ, определяйки ВСС като орган, който осъществява управление на дейността на съдебната власт без да засяга независимостта на нейните органи, нарушава принципа за разделение на властите, като поставя в зависимост съдебната власт от законодателната власт.

Конституционният съд приема, че не е допуснато претендираното нарушение, защото в основата на формирането и функционирането на ВСС учредителната власт е заложила именно взаимодействието между властите, като паралелно с това е въвела конституционна недопустимост за въздействие от другите власти върху осъществяване на функциите на съдебната власт. Тези два подхода не си противоречат, а взаимно се допълват и в своята цялост изразяват разбирането на принципа за разделение на властите, основано на взаимодействие, от една страна, и независимост, от друга, като конституционна гаранция за осъществяване на основната функция на съдебната власт – защитата на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Освен това следва да се съобрази и обстоятелството, че избраните от

Народното събрание членове на ВСС са с мандат, който им гарантира независимост от законодателния орган при вземането на управленски решения.

Управлението на съдебна власт като функция на ВСС налага и следните уточнения.

В Тълкувателно решение № 3/2003 г. по к.д. № 22/2002 г., ДВ, бр. 36/2003 г. КС разглежда съдебната власт като част от държавното управление: „Макар и самостоятелна власт, извън законодателната и изпълнителната съгласно принципа за разделение на властите, съдебната власт и нейните органи (глава шеста от Конституцията) са неразривно свързани с парламентарната форма на управление и са неотменим неин елемент... Управлението на парламентарната държава със създадените от нея закони би било безсмислено, ако липсва съдебна система, осигуряваща точното им прилагане.“ Следователно съдебната власт е държавна власт, а органите на съдебната власт, включително ВСС, са държавни органи и дейността по осъществяване на съдебната власт от нейните органи следва да се разглежда като част от управлението на държавата. Управлението на съдебната власт обаче има своя специфика, която го отличава от управлението, осъществявано от органите на изпълнителната власт.

Функцията по управление на съдебната власт, осъществявана от ВСС, не означава управление на структурите на съдебната власт по начина, по който се управляват структурите на изпълнителната власт. Наличието на йерархична подчиненост по смисъла на чл. 107 от Конституцията, според който „Министерският съвет отменя незаконосъобразните или неправилни актове на министрите“, липсва в правоотношенията ВСС – органи на съдебната власт. Нещо повече, ВСС, макар да е орган на управление на съдебната власт, не се явява и орган, който упражнява нейните функции, така както са посочени в чл. 117, ал. 1 от Конституцията и са свързани с непосредствената защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Затова отсъства каквато и да е субординация в отношенията ВСС – органи на съдебната власт, когато в качеството си на държавни органи съдиите осъществяват правосъдна дейност, прокурорите – надзора за законност, и следователите – разследването по наказателни дела. Или в дейността по установяване на фактите, приложение на закона и тълкувателната дейност принципа за функционална независимост (чл. 117, ал. 2) изключва всяка възможност органите на съдебната власт да получават нареждания, заповеди, указания, респ. да бъдат ръководени, управлявани, а постановените от тях актове да бъдат и контролирани от ВСС. В тези граници независимостта на съдията, прокурора и следователя при формиране на вътрешното убеждение по фактите и приложимия закон е пълна и абсолютна както по отношение на ВСС, така и по отношение на останалите държавни органи, осъществяващи държавното управление. Такова е разбирането и на КС, отразено в мотивите към Решение № 10/2011 г. по к.д. № 6/2011 г., ДВ, бр. 93/2011 г., където се посочва, че „Той (ВСС) 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“. В

следващото Тълкувателно решение № 9/2014 г. по к.д. № 3/2014 г., ДВ, бр. 58/2014 г. отново е изведена функционалната независимост на органите на съдебната власт по отношение на ВСС – „Той (ВСС) по Конституция няма управленски или ръководни правомощия по отношение на съдиите, прокурорите и следователите, които са независими при изпълнение на функциите си.“ В това отношение КС последователно следва разбирането, изразено още в Тълкувателно решение № 17 от 3 октомври 1995 г. по к.д. № 13/1995 г., ДВ, бр. 93 от 20 октомври 1995 г., в което определянето на ВСС като орган на управление на съдебната власт е съпроводено с уточнението, че тази му компетентност не се отнася до дейностите по правораздаване и надзора за законност. Законодателят с оспорената разпоредба на чл. 16, ал. 1, изр. второ от ЗСВ също така изключва от обсега на осъществяваното от ВСС управление онази част от дейността на органите на съдебната власт, която се гарантира от функционалната им независимост, т.е. дейностите по правораздаване и надзор за законност. По този начин се гарантира вътрешната независимост на съдиите, прокурорите и следователите от ВСС. Ето защо КС приема, че разпоредбата на чл. 16 ЗСВ в оспорената част не противоречи на чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

Неприемливо е разбирането, според което противоконституционността на разпоредбата се основава на честото ѝ нарушаване в практиката на ВСС, в която „управленската функция на ВСС „консумира“ независимостта на съдебната власт или на отделни магистрати“. Преценката за конституционносъобразност съгласно разпоредбата на чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ трябва да бъде направена единствено с оглед на това дали разпоредбата на закона нарушава конституционни разпоредби, а не с оглед на постановените правни актове по нейното приложение. Поначало неспазването на една законова разпоредба независимо от тежестта на нарушението не може да бъде самостоятелно основание за обявяването ѝ за противоконституционна. В тези случаи влизат в действие правните механизми за отстраняване на нарушението, предвидени в самия закон (чл. 36, ал. 1 ЗСВ) или други нормативни актове (чл. 132, ал. 2, т. 3 АПК), вкл. съдебна защита, основаваща се на конституционните разпоредби относно правото на защита. В този смисъл е и Тълкувателно решение № 3/1994 г. на КС по к.д. № 1/1994 г., ДВ, бр. 49/1994 г.

Освен функцията, свързана със защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл. 117, ал. 1 КРБ), органите на съдебната власт извършват и множество други дейности, които са необходимото условие, без което е невъзможно осъществяването на правозащитната им функция. Именно тези дейности, свързани с кадровия подбор и кариерното развитие на съдиите, прокурорите и следователите, бюджетната независимост на съдебната власт, съдебната дейност, свързана с организацията по образуване, насрочване, движение, приключване на делата, изобщо администриране на делата и преписките, както и административно-помощния персонал и материално-техническа база, са извън обхвата на функционалната независимост на органите на съдебната власт. По отношение на този широк обхват на така посочените дейности може да се обобщи, че става дума за организация на дейността на съдебните, прокурорските и следствени органи, която не

засяга същността на правораздавателната им функция като органи на съдебната власт и която е имал предвид законодателят, възлагайки на ВСС осъществяване управлението на дейността на съдебната власт (чл. 16, ал. 1, изр. 2 ЗСВ).

В чл. 130, ал. 6 КРБ на конституционно ниво са уредени най-важните правомощия на ВСС с оглед конституирането на съдебната власт съобразно принципа за разделение на властите. За да се осигури изпълнението им чрез делегация по реда на чл. 133 КРБ, е предвидено приемането на отделен закон. Конституционният законодател се е ограничил до изработването на правната рамка на бъдещия закон, който трябва да уреди всички дейности от компетентност на ВСС, чрез които ще осъществява определените му конституционни правомощия. В изпълнение на задълженията си, произтичащи от конституционната делегация, със ЗСВ законодателят е създал първичната правна уредба на дейността на ВСС (чл. 30, чл. 30а, чл. 31 ЗСВ), която в обобщен вид се свежда до кадрови, дисциплинарни, организационни, бюджетно-финансови, ръководни и контролни дейности. Тук следва да се посочи, че за осъществяването им с устройствения закон са въведени правомощия, които не са уредени на конституционно ниво, но са пряко свързани, произтичат от правомощията, уредени в чл. 130, ал. 6 и ал. 7 КРБ. Така чрез правомощието по чл. 30, ал. 1, т. 9 ЗСВ да анализира и отчита степента на натовареност на органите на съдебната власт ВСС има възможност да взема адекватни управленски решения, свързани с правомощието му да създава и закрива съдилища, да променя съдебни райони, да определя броя на съдиите, прокурорите и следователите по съдилища и на тази основа да решава всички въпроси, които са свързани с провеждането на кадровата политика в органите на съдебната власт, чието основание е правомощието по чл. 130, ал. 6, т. 1 от Конституцията. Тази пряка връзка и обусловеност е налице и при останалите дейности на ВСС, предмет на законова уредба, чрез които се реализират конституционните му правомощия. Във връзка с това следва да се отбележи, че при всяка една от посочените по-горе видове дейности е налице изпълнение на функциите по управление на съдебната власт, които осъществява ВСС. По отношение на всяка от дейностите, предоставени от законодателя в компетентността на ВСС те се съдържат в различен обем. Тук следва да се отбележи, че както вносителите на искането, така и страните, представили становища, не оспорват по същество управлението на човешките ресурси и бюджетното управление. Функциите по ръководство и контрол също са налице в осъществяваната от ВСС управленска дейност. При положение, че с Тълкувателно решение № 9/2014 г. по к.д. № 3/2014 г., ДВ, бр. 58/2014 г. на ВСС бе признато, основаващо се на чл. 133 КРБ, правомощие да издава подзаконови нормативни актове в изпълнение на конституционните му функции по чл. 130, ал. 6 от Конституцията, не може да има спор, че това му правомощие е типична управленска дейност, от чийто обхват е изключена функционалната независимост на органите на съдебната власт. Контролът, извън този върху актовете, постановявани при осъществяване на правораздавателната дейност като функция, също е присъщ на управлението, извършвано от ВСС. Той е налице при всяка една от видовете дейности, възложени на ВСС с устройствения закон, но се осъществява предимно като последващ контрол. Типичен пример в това отношение е

контролът върху организацията на съдебната дейност, която обхваща насрочването, движението и приключването на съдебните дела, прокурорските и следствени преписки. Тази дейност поначало е регулирана от съответните процесуални правила и в оперативен порядък компетентността е на съответния орган на съдебна власт, който е независим при тяхното прилагане. По правилата на реда за осъществяване на инстанционния контрол и чрез изрично посочените конституционни правомощия ВКС и ВАС, а чрез централизираното устройство и главният прокурор (вкл. и с помощта на прокурорите от ВКП и ВАП) контролират по същество дейността по правоприлагане. Контролът на ВСС, упражняван чрез Инспектората, обаче е винаги в границите, очертани в чл. 54, ал. 1, т. 1-4 ЗСВ. Така упражняван, контролът, текущ или последващ, не накърнява функционалната независимост на съответния орган на съдебна власт. Този контрол е необходим, за да може ВСС да упражнява останалите дейности, чиято крайна цел е постигане на ефективност на правораздавателната дейност, изразяваща се в постановяване в разумен срок на обосновани и законосъобразни актове. Резултатите от този контрол са необходими и за да може ВСС да взема обективни решения по въпросите, свързани с кариерното развитие и дисциплинарната отговорност на съдията, прокурора или следователя.

При уредбата на организацията и дейността на съдилищата, на прокурорските и следствените органи, за да гарантира вътрешната независимост на органите на съдебната власт по отношение на ВСС, законодателят е използвал разделението на компетентностите. Анализът на уредбата в тази част налага извода, че управленските правомощия на органите на съдебната власт, включително тези на административните ръководители при осъществяване на неправораздавателна дейност по никакъв начин не се накърняват от разпоредбата на чл. 16 ЗСВ в оспорената част.

С оглед на гореизложеното и в контекста на дейностите, възложени на ВСС с устройствения закон (ЗСВ), с които оспорената разпоредба се намира във функционална връзка, КС приема, че чл. 16, ал. 1, изр. второ ЗСВ не противоречи и на чл. 130, ал. 6 от Конституцията.

Конституционният съд, мотивиран от изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията във връзка с чл. 151, ал. 1 от Конституцията и чл. 22 ал.1 от Закона за Конституционен съд,

РЕШИ:

Отхвърля искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 16, ал. 1, изр. 2 в частта „и осъществява управление на дейността й“ от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 7 август 2007 г., последно изм., бр. 98 от 28 ноември 2014 г.).

Съдиите Стефка Стоева и Георги Ангелов са подписали с особено мнение решението.

Председател: Димитър Токушев

ОСОБЕНО МНЕНИЕ

на съдиите Стефка Стоева и Георги Ангелов

Подписваме решението с особено мнение, защото не считаме, че Висшият съдебен съвет (ВСС) има правомощието да ръководи дейността на органите на съдебната власт.

За да отговори правилно на искането по настоящото дело, свързано единствено с правомощията на ВСС, Съдът трябваше да даде изчерпателен отговор на въпросите за същността на ВСС, за неговите правомощия и за ръководството на съдебната власт – кой, кога и как може да ръководи нейните три самостоятелни органа. Отговори на посочените въпроси според нас решението не дава, а се акцентира върху независимостта на съдебната власт и управлението в изпълнителната власт, които са абсолютно неотнормирани към предмета на делото.

Съдът още в началото на решението достига до крайния си извод, че конституционната уредба на правомощията на ВСС позволява да се изведат основните му качества като орган на управление на съдебната власт. Не се посочва коя точно конституционна разпоредба обуславя това разбиране и кои са тези „основни качества“, които характеризират ВСС като орган на управление, а не като кадрови орган. Считаме точно обратното. Конституцията не предоставя подобно правомощие на ВСС.

Държавният орган като субект на публичното право е част от държавния апарат, обособена съобразно своята компетентност. Компетентността е кръгът от обществени отношения, върху които органът е оправомощен да въздейства. Всяко негово действие извън този кръг не произвежда правни последици.

Компетентността на ВСС е конституционно определена в чл. 130, ал. 6 и 7 от Конституцията. Тя е да осигурява кадрите (чл. 130, ал. 6, т. 1, 2 и 3), финансите (чл. 130, ал. 6, т. 4) и отчетността (чл. 130, ал. 6, т. 5 и ал. 7) на органите на съдебната власт. Правомощията на ВСС са изброени изчерпателно, ето защо не могат да бъдат нито ограничавани, нито разширявани от текущия законодател.

Това следва и от тълкуването на чл. 133 от основния закон, на който решението се позовава. С него Конституцията възлага на закона да уреди „организацията и дейността на ВСС, условията и редът за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите, както и за осъществяване на тяхната отговорност“.

Организацията на ВСС е следствие от компетентността му, затова не може да се променя.

Както дейността на всеки държавен орган и дейността на ВСС се състои от юридическите действия, с които той упражнява конституционно определената му компетентност. Нейната законова уредба следователно е вторична спрямо компетентността му и не може да я надхвърля.

Останалата част на текста на чл. 133 от Конституцията, отнасяща се до ВСС и делегираща на текущия законодател уредбата на (част от) кадровото обезпечаване на

органите на съдебната власт, също е в рамките на конституционно определената компетентност на Съвета.

Никъде Конституцията не възлага на ВСС правомощия да „осъществява управление на дейността“, т.е. на юридическите действия на съдебната власт, каквато е оспорената част на чл. 16, ал. 1, изр. 2 ЗСВ. Разпоредбата напуска пределите на конституционната делегация, ето защо е противоконституционна в оспорената част.

Изводът, че основните качествени характеристики на ВСС са да е ръководен орган на съдебната власт, мнозинството от съдиите мотивира единствено с „богатата и безпротиворечива практика“ и „трайното разбиране“ на Конституционния съд, а същевременно се цитират само две решения: № 8/1994 г. по к.д. № 9/1994 г. и ТР № 9/2014 г. по к.д. № 3/2014 г. Първото дело е с предмет мандата на членовете на ВСС и там само е маркирано, че „ВСС осъществява ръководство на структурите на съдебната власт“, а във второто решение е дадено тълкуване, че ВСС може да издава подзаконовни нормативни актове.

В настоящото решение вярно е посочено, че в Решение № 10/2011 г. по к.д. № 6/2011 г. Конституционният съд изрично е приел и обосновал, че ВСС не ръководи съдебната система. Цитираното решение е преодоляно от мнозинството от Съда като неправилно чрез неговото „ревизиране“ и „еволютивното развитие на това разбиране“. Създаването на непоследователна и противоречива практика, и то за кратки периоди от време, е проблем на гласувалите противоречивите решения съдии от Конституционния съд, но заради правната сигурност подобна промяна задължително трябва да бъде обоснована от наложилите я обстоятелства и настъпилите сериозни промени, а не с „еволютивното развитие“.

Според тълковния речник „ръководи“ означава „стои начело и управлява, насочва нечия дейност, дава напътствия за работа“. Считаме, че ВСС ръководи само своята кадрова и бюджетна дейност на административен орган, като дори заседанията му се ръководят от министъра на правосъдието. Да се приема обратното означава, че законодателната власт чрез парламентарната квота в Съвета, равна на квотата на съдебната власт, управлява органите на съдебната власт, а това въобще не е замисълът на основния закон.

Не споделяме изразеното в решението становище, че е наложително ВСС да „направлява, насочва и урежда организационната дейност на всеки от органите на съдебната власт“. Противоречи на Конституцията, на законите и на правилата на логиката да се приема, че органите на съдебната власт имат някаква отделна организационна дейност освен същинската си дейност, възложена от Конституцията, и че те следва да се ръководят в тази си дейност от един административен орган с ограничени, макар и изключително важни кадрови и финансови правомощия.

Извън Конституцията да се натоварва ВСС с управленски правомощия, с каквито той не може да се справя, защото съвсем друг е замисълът на конституционния законодател при създаване на уредбата на съдебната власт и при последващите ѝ поправки в тази част, на практика означава да се променя цялостното устройство на съдебната власт. С възлагането на ВСС на нови управленски и законодателни

правомошия се затруднява според нас изпълнението на същинските му правомошия и всички проблеми на съдебната власт се свързват с дейността на ВСС като неин ръководен орган, а той не е в състояние да я ръководи и да я промени.

Не може да бъде споделено и разбирането в решението, че ВСС едновременно ръководи органите на съдебната власт, но всъщност не контролира дейността им по правосъдието и надзора за законност. Питаме се, след като по Конституция органите на съдебната власт осъществяват именно посочените дейности, какво тогава всъщност ръководи ВСС. Още по-малко той може да ръководи отношенията между трите органа на съдебната власт – съд, прокуратура и следствие, както е прието в решението, защото тези отношения се уреждат само от процесуалните закони.