

**РЕШЕНИЕ № 9**  
**София, 3 юли 2014 г.**  
**конституционно дело № 3/2014 г.,**  
**съдия-докладчик Пламен Киров**  
**(Обн., ДВ, бр. 58 от 15.07.2014 г.)**

Конституционният съд в състав: Димитър Токушев – председател, и 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-протоколиста Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 3 юли 2014 г. конституционно дело № 3/2014 г., докладвано от съдията Пламен Киров.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

Делото е образувано на 6 февруари 2014 г. по искане на Пленума на Върховния касационен съд 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.

В искането се твърди, че в българската Конституция липсва разпоредба, която по универсален начин да урежда учредяването, възлагането и упражняването на подзаконова компетентност от конституционно установените органи, осъществяващи дейност в различни сфери от държавната власт. Това предизвиква необходимост въз основа на съществуващата конституционна регламентация да се направи задължително нормативно тълкуване, с което да се отговори на въпроси, свързани с практическото осъществяване на подзаконовата компетентност: кой и при какви условия може да я възлага, кому може да се възлага, какво е значението на принципа за разделение на властите при такова възлагане. Това според вносителите се отнася с особена сила за възлагането и упражняването на подзаконова компетентност в сферата на съдебната власт, имайки предвид обезпечаване на нормалното ѝ функциониране, което при това трябва да бъде съобразено непременно със спазване на конституционния принцип за нейната независимост. В тази връзка вносителите смятат, че е наложително Конституционният съд да тълкува поотделно и в тяхната съвкупност няколко конституционни разпоредби: чл. 8 (прогласяващ принципа за разделение на властите); чл. 84, ал. 1 и чл. 86 (за упражняване на законодателна компетентност от Народното

събрание); чл. 114 и чл. 115 (относно подзаконова компетентност на Министерския съвет и министрите); чл. 117, ал. 2 (за независимостта на съдебната власт); чл. 129, ал.1 и чл. 130, ал. 6 (относно функционалната компетентност на Висшия съдебен съвет) и чл. 130а (относно функционалната компетентност на министъра на правосъдието в сферата на съдебната власт), като даде отговор на следните тълкувателни питання:

- кой може да възлага подзаконова компетентност, при какви условия и с какъв акт;

- кому може да се възлага подзаконова компетентност и трябва ли тя да е съответна на функционалната компетентност на конституционно установения орган, когото се възлага;

- може ли на Висшия съдебен съвет (ВСС) да се възлага подзаконова компетентност във връзка с изпълнение на конституционните му функции за кадрово и институционално обезпечаване и ръководство на съдебната власт;

- функционалните правомощия на министъра на правосъдието в сферата на съдебната власт, посочени в чл. 130а от Конституцията, могат ли да бъдат разширявани със закон, в частност конституционносъобразно ли е да му се възлага подзаконова компетентност по отношение на функции, които не са му предоставени по Конституция, а принадлежат на друг конституционно установен орган, а именно ВСС;

- следва ли да се тълкуват чл. 114 и чл. 115 в смисъл, че централната изпълнителна власт притежава априори универсална подзаконова компетентност, включително спрямо сфери, в които по конституция самата тя няма правомощия, дори ако тези правомощия се намират в сферата на друга власт, например на съдебната или по конституция или закон са възложени на други независими органи или институции (например на Конституционния съд, Българската народна банка, Сметната палата).

С определение от 4 март 2014 г. по конституционно дело № 3/2014 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането на Пленума на Върховния касационен съд за даване на задължително тълкуване на чл. 130, ал. 6 от Конституцията на Република България.

Конституционният съд е приел, че искането е допустимо и следва да се разгледа по същество в частта му по въпроса, може ли на ВСС да се възлага подзаконова нормотворческа компетентност във връзка с изпълнение на конституционните му функции за кадрово и институционално обезпечаване и ръководство на съдебната власт, доколкото практиката на Конституционния съд е противоречива, което предполага съществуването на правен спор по повдигнатия въпрос. Според съда е необходимо да се даде задължително нормативно тълкуване на чл. 130, ал. 6 с оглед на въпроса, дали изброените в нея правомощия на ВСС предполагат възможността за издаване на подзаконови нормативни актове от този орган.

Конституционният съд е отклонил искането в частта му за задължително тълкуване на чл. 8; чл. 84, ал.1, чл. 86; чл. 114; чл. 115; чл. 117, ал.1; чл. 129, ал.1 и чл. 130а от Конституцията на Република България по питанията: кой може да възлага подзаконова компетентност, при какви условия и с какъв акт; кому може да се възлага подзаконова компетентност и трябва ли тя да е съответна на функционалната компетентност на конституционно установения орган, комуто се възлага; функционалните правомощия на министъра на правосъдието в сферата на съдебната власт, посочени в чл. 130а от Конституцията, могат ли да бъдат разширявани със закон, в частност конституционно съобразно ли е да му се възлага подзаконова компетентност по отношение на функции, които не са му предоставени по конституция, а принадлежат на друг конституционно установен орган, а именно ВСС; следва ли да се тълкуват чл. 114 и чл. 115 в смисъл, че централната изпълнителна власт притежава априори универсална подзаконова компетентност, включително спрямо сфери, в които по конституция самата тя няма правомощия, дори ако тези правомощия се намират в сферата на друга власт, например на съдебната или по конституция, или закон са възложени на други независими органи или институции, например на Конституционния съд, Българската народна банка, Сметната палата.

Като заинтересовани страни по делото са конституирани Народното събрание, президентът на Републиката, Министерският съвет, министърът на правосъдието, главният прокурор, Върховният административен съд, Националната следствена служба, Висшият съдебен съвет, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България, Центърът за изследване на демокрацията и Институтът за модерна политика.

Становища по конституционното дело са представени от Министерския съвет, министъра на правосъдието, главния прокурор, Националната следствена служба, Висшия съдебен съвет, Висшия адвокатски съвет и Съюза на юристите в България, като във всички тях се поддържа разбирането на Пленума на Върховния касационен съд, че не съществуват конституционни пречки и Висшият съдебен съвет, упражнявайки правомощията си по чл. 130, ал. 6 от основния закон, да може да издава подзаконовни нормативни актове.

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, изложени в искането и в становищата на заинтересованите страни, за да се произнесе, взе предвид следното:

Конституционният съд в две свои решения (Решение № 13/2002 г. и Решение № 10/2011 г.) приема казуално тълкуване по възможността Висшият съдебен съвет да упражнява подзаконова нормотворческа компетентност на основание възложените му от Конституцията правомощия, като дадените отговори в двете решения са различни по съдържание и смисъл. Това предполага необходимостта конституционната юрисдикция да се произнесе със задължително тълкуване на чл. 130, ал. 6 с оглед на въпроса, дали изброените в нея правомощия на ВСС предполагат възможност за издаване на подзаконовни нормативни актове. С Решение № 13/2002 г. Конституционният съд приема, че не съществуват конституционни пречки ВСС да притежава подзаконова нормотворческа компетентност при упражняване на правомощията си, в това число да утвърждава правила за професионална етика или да приема наредби, с които да определя реда за атестация на магистратите. Противоположното произнасяне, залегнало в Решение № 10/2011 г., макар и да признава присъщите административни и организационни правомощия на ВСС, които го определят като административен орган в съдебната власт (Решение № 8/1994 г. на Конституционния съд), отрича възможността ВСС да издава подзаконовни нормативни актове. В Решение № 10/2011 г. Конституционният съд счита, че подзаконовите нормативни актове се издават от изпълнителната власт, за да може тя чрез тях да конкретизира законовите правила за нуждите на текущото държавно управление. В същото решение се приема, че с такова право не са овластени всички органи, защото това зависи от характера на дейност на органа, както и от степента и мястото му. Носещ аргумент в този акт на конституционната юрисдикция е тезата, че в „държавите с парламентарно управление,

каквато е и съвременна България, подзаконовите нормативни актове се издават от централните органи на изпълнителната власт – Министерския съвет и министрите, защото само те, а не други органи извън изпълнителната власт подлежат на пряк контрол от Народното събрание“.

Конституцията на Република България съдържа изрична уредба на нормативните актове, които могат да издават някои от конституционно установените държавни органи – Великото народно събрание (чл. 158 от Конституцията); Народното събрание (чл. 86 от Конституцията); Министерския съвет (чл. 114 от Конституцията) и министрите (чл. 115 от Конституцията).

Природата на държавните органи се проявява в правомощието им да издават властнически волеизявления във формата на правни актове. В теорията тези правни актове се класифицират по различни начини, но в конкретния случай като че ли от най-голямо значение е класификацията им на нормативни (съдържащи правни норми, отнасящи се до неопределен и неограничен кръг от правни субекти и имащи многократност на приложението и правното им действие), общи (актове с еднократно действие, с които се създават права или задължения, или непосредствено се засягат права или законни интереси на неопределен кръг лица, които не са идентифицирани индивидуално) и индивидуални (актове, с които се пораждат, изменят и прекратяват правоотношения и се отнасят до конкретни правни субекти, които са индивидуализирани).

Правомощията на държавните органи да издават правни актове произтича от това, че те са носители на империум, който има публичноправна природа. Оттук следва и публичноправната същност на компетентността, включваща определена система от правомощия. Правният акт е юридически факт от категорията на юридическите действия, от които настъпват правни последици. Той поначало е резултат от правомерна юридическа дейност. Юридическите актове са особената юридическа форма, в която държавните органи упражняват своите правомощия.

В конституционното понятие за нормативен акт са обхванати различни по ранг актове – от основния закон до подзаконовите нормативни актове (Решение № 1/1996 г. на Конституционния съд). Изрично предвидена от Конституцията е единствено компетентността по приемането на нова Конституция, по изменянето и допълването на

нейните разпоредби и по приемането, изменянето, допълването и отменянето на законите съответно от Великото народно събрание (чл. 158 от Конституцията) и Народното събрание (чл. 84, т. 1 и чл. 153 от Конституцията). Основният закон на Република България не определя изчерпателно на кого принадлежи подзаконовата нормотворческа компетентност. Създавайки отделна уредба само за подзаконовите нормативни актове, които се издават от предвидените от него органи на изпълнителната власт – Министерския съвет и министрите, не се изключва възможността подзаконова нормотворческа компетентност да бъде възлагана и на органи извън изпълнителната власт. Член 114 от Конституцията съдържа изрична уредба за постановленията на Министерския съвет и приеманите с тях правилници и наредби, докато чл. 115 определя нормативните актове на министрите – правилници, наредби и инструкции.

Подзаконовите нормативни актове на органите на изпълнителната власт по изрично изискване на Конституцията се издават въз основа и в изпълнение на законите. Следователно самото възлагане на подзаконова нормотворческа компетентност по смисъла на основния закон е в правомощията единствено на Народното събрание и то винаги се осъществява чрез изрична законова разпоредба. На конституционно ниво подзаконовите нормативни актове не могат да бъдат общо определяни по органичен признак, което априори да изключва възможността Народното събрание да възлага подзаконовата уредба по прилагането на приет от него закон на държавен орган извън системата на изпълнителната власт, включително и на ВСС.

Съгласно чл. 133 от Конституцията организацията и дейността на ВСС, на съдилищата, на прокурорските и на следствените органи, статутът на съдиите, прокурорите и следователите, условията и редът за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите, както и за осъществяване на тяхната отговорност се уреждат със закон. Конституционният принцип на правовата държава съдържа в себе си забраната да се прехвърля компетентност по издаване на нормативни актове. Недопускането на законодателна делегация не позволява уредба на материя, която трябва да бъде създадена със закон, да се прехвърли за регулиране чрез подзаконов акт, независимо на кого ще се възложи това правомощие. Законодателната делегация е конституционно недопустима (Решение № 13/2002 г. и Решение № 10/2011 г. на Конституционния съд). Съблюдавайки

конституционното изискване основни обществени отношения да бъдат регулирани със закон, Народното събрание е задължено да създаде първична правна уредба по всички въпроси, визирани в конституционните норми, които изрично посочват, че съответната материя трябва да бъде уредена със закон. Така чл. 133 от Конституцията категорично изисква първична законова уредба по въпросите относно институционалното обезпечаване и кадровото ръководство на съдебната власт.

По своя конституционен замисъл ВСС 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. Висшият съдебен съвет е създаден, за да осъществява самостоятелно кадровата политика в съдебната власт. Неговите административни и организационни правомощия са точно определени в Конституцията и в приетия въз основа на нея Закон за съдебната власт. Висшият съдебен съвет е орган с административни функции, а не правосъден орган (Решение № 8/1994 г. на Конституционния съд). Той по конституция няма управленски или ръководни правомощия по отношение на съдиите, прокурорите и следователите, които са независими при изпълнение на функциите си.

За упражняване на конституционно закрепените му правомощия, в съответствие със Закона за съдебната власт ВСС осъществява широкообхватна дейност. Нейната регламентация е предвидена поначало на равнище закон (чл. 133 от Конституцията). Това предпоставя задължение Народното събрание законодателно да уреди цялостно дейността на ВСС. Именно поради това при липса на подробна и изчерпателна законодателна регламентация, съчетана в същото време с невъзможност за подзаконова нормативна уредба от страна на ВСС на основни направления в работата му, съответстващи на конституционно установени правомощия, значително би се затруднило функционирането на съдебната власт.

Доколкото ВСС не е нито правосъден, нито правораздавателен орган, а административен орган на съдебната власт, възлагането със закон да приема подзаконови нормативни актове е съвместимо с неговите конституционни функции. В този случай няма да е налице противоречие с принципа за разделение на властите, тъй като не сме изправени пред упражняване нито на законодателна компетентност, нито на правосъдна дейност от ВСС. Предоставянето на ВСС на правомощието да приема

подзаконови нормативни актове по приложение на Закона за съдебната власт съответства на принципа за независимост на съдебната власт, прогласен в чл. 117, ал. 2 от Конституцията, и в определен смисъл е гаранция за неговото осъществяване.

Висшият съдебен съвет в качеството му на орган, администриращ съдебната власт, не може да осъществява подзаконова нормотворческа компетентност, която да произтича пряко от определените му в чл. 130, ал. 6 от Конституцията правомощия. Конституционното закрепване на тези правомощия обаче не изключва закононото овластяване на ВСС да издава нормативни актове въз основа и в изпълнение на закона. Това е така, защото с изричната норма на чл. 133 от Конституцията организацията и дейността на ВСС, на съдилищата, на прокурорските и на следствените органи се уреждат със закон. Очевидно е, че при необходимост да се издават правилници и наредби, произтичащи от Закона за съдебната власт, то това не може да бъде направено нито от Министерския съвет, нито от министъра на правосъдието. При това с подзаконови нормативни актове ВСС не би уреждал единствено свои вътрешноорганизационни въпроси, а в изпълнение на конституционните си правомощия следва да може да регламентира отношенията, свързани с общото функциониране на системата на съдебната власт.

Широко възприето е виждането, че дейността на органите на държавна власт, наред с вътрешноорганизационната работа и тази по изпълнение на законите, включва и дейност по издаването на правни актове, някои от които могат да имат нормативен характер. В този смисъл органите на изпълнителната власт имат възможност да издават властнически актове, включително и да създават правила за поведение в сферата на държавното управление. Поначало подзаконовите нормативни актове се издават от изпълнителната власт с оглед на това да бъдат конкретизирани законовите правила за нуждите на текущото управление. Естествено с това правомощие не са овластени всички органи, защото това зависи от характера на тяхната функционална компетентност, както и от мястото им в системата на държавните органи. Правилниците и наредбите, приемани от Министерския съвет и министрите, са нормативни актове с присъщите на това признаци и съгласно чл. 114, ал. 1 от Конституцията се издават „въз основа на законите“ и „в изпълнение на законите“. Тези актове се издават от органи на изпълнителната власт, но не могат да се отнасят до материята за организацията и функционирането на съдебната власт поради възприетите



в конституционната ни система принципи за разделение на властите и независимост на съдебната власт. Разбирането, че в държавите с парламентарно управление, каквато е Република България, подзаконовите нормативни актове се издават само от централните органи на изпълнителната власт – Министерския съвет и отделните министри, защото само те, а не и другите органи извън изпълнителната власт подлежат на пряк контрол от Народното събрание, е неприемливо. Очевидно логиката на парламентарното управление не се вписва в горното разбиране. По тази логика би следвало подзаконови нормативни актове в сферата на съдебната власт да могат да се издават единствено от министъра на правосъдието, за което парламентът да упражнява пряк контрол и да търси отговорност от правителството за подобно нормотворчество. Министърът на правосъдието в рамките на своята функционална компетентност може да издава подзаконови нормативни актове, свързани със съдебната власт, но само ако с тях не се засяга нейната независимост, гарантирана от Конституцията.

Поначало Конституцията е тази, която може да овласти държавен орган с правомощието да издава нормативни актове, ако това е свързано с неговата функционална компетентност. В същото време допустимо е закон да предостави възможност за издаването на подзаконови нормативни актове на орган, на който Конституцията предоставя функционална компетентност, от която произтича необходимостта от издаването на такива актове. Органите на съдебната власт – съд, прокуратура и следствие, разбира се, не могат да издават нормативни актове във връзка със своята дейност. В същото време ВСС в рамките на своята компетентност по чл. 130, ал. 6 от Конституцията може да издава подзаконови нормативни актове, ако е оправомощен за това със закон, уреждащ материята, резервирана от чл. 133 от основния закон. Ето защо, ако законодателят прецени, някои от актовете на ВСС могат да имат качеството на наредби и да притежават белезите, присъщи на тези нормативни актове. От волята на законодателя зависи дали той ще уреди изчерпателно и детайлно всички аспекти на 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.

Първичното регулиране на обществените отношения по въпросите на съдебната власт е предмет единствено на законова уредба. В същото време при създадената от Народното събрание правна рамка конкретизирането и доразвиването на законовата

уредба може да бъде възложено на ВСС, който да издаде съответните подзаконовни нормативни актове. При спазване на принципа за разделение на властите законодателят не може да ангажира органите на изпълнителната власт с издаването на подзаконовни нормативни актове по прилагането на закон, уреждащ съдебната власт (Решение № 13/2002 г. на Конституционния съд). В същото време няма конституционна пречка Народното събрание да стори това по отношение на орган на съдебната власт, съобразявайки се при това с неговата функционална компетентност по чл. 130, ал. 6 от основния закон. Аргументи в подкрепа на тази теза се съдържат в самата Конституция от 1991 година. 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 на организацията и дейността на ВСС в Закона за съдебната власт може да се предвиди приемането от този орган на съответните подзаконовни нормативни актове, обезпечаващи прилагането на закона. Законодателното овластяване на ВСС да приема подзаконовни нормативни актове е допустимо и оправдано с това, че тези актове са инструмент за упражняване на конституционно установените му правомощия.

Разпоредбата на чл. 133 от Конституцията предвижда организацията и дейността на ВСС, на съдилищата, на прокурорските и на следствените органи, статутът на съдиите, прокурорите и следователите, условията и редът за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите, както и за осъществяване на тяхната отговорност да се уреждат със закон. В същото време не съществува пречка този закон да предвиди ВСС да издава подзаконовни нормативни актове при осъществяване на правомощията си по чл. 130, ал. 6 от Конституцията. Подобна възможност априори не е форма на делегиране на законодателна компетентност и не противоречи на основния закон. Във всеки отделен случай Конституционният съд може да прецени, когато е сезиран с конституционен спор, дали е допустимо от гледна точка на действащата конституционна уредба на ВСС със закон да се възложи да приема наредби, които са свързани с осъществяване на правомощията му по чл. 130, ал. 6 от основния закон. От друга страна, съществува възможност за контрол доколко нормотворческата дейност на ВСС е строго подзаконова и се осъществява в рамките на Закона за съдебната власт. Тази контролна функция е предоставена на Върховния административен съд.

Не съществува конституционна възможност Народното събрание да предостави другиму законодателни правомощия, включително да урежда законодателно обществените отношения, свързани със съдебната власт. Уреждането по законодателен път на изброените в чл. 133 от Конституцията обществени отношения е един от механизмите за въздействие на законодателната власт върху съдебната. В същото време приемането на подзаконови нормативни актове от орган на съдебната власт в лицето на ВСС не само не нарушава конституционния принцип за разделение на властите, прогласен в чл. 8 от Конституцията, а точно обратното – създават се гаранции за неговото действие. В този смисъл ВСС, само когато това му е възложено изрично със закона по чл. 133 от Конституцията, може да издава подзаконови нормативни актове в качеството му на орган, администриращ съдебната власт в изпълнение на чл. 130, ал. 6 от основния закон.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Конституционният съд

### **Р Е Ш И:**

Във връзка с изпълнението на конституционните му функции по чл. 130, ал. 6 от Конституцията на Република България на Висшия съдебен съвет може със закон да се възлага подзаконова нормотворческа компетентност.

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

Председател: Димитър Токушев

## О С О Б Е Н О М Н Е Н И Е

на съдиите Стефка Стоева и Георги Ангелов по к.д. № 3/2014 г.

Подписваме решението с особено мнение по следните съображения:

1. Правомощието на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от основния закон е да дава задължителни тълкувания на Конституцията. С решението не са върши тълкуване на разпоредбата на чл. 130, ал. 6 от основния закон, която е предмет на делото. Сочената разпоредба изчерпателно урежда на конституционно ниво правомощията на Висшия съдебен съвет, които могат условно да се разделят на три групи: кадрови (т. 1 и т. 2), бюджетни (т. 4) и организационно-технически (т. 3 и т. 5). В искането, а и в решението не се твърди, че нормата на чл. 130, ал. 6 от Конституцията относно правомощията на съвета е неясна и се нуждае от тълкуване. Решението вместо да даде тълкуване предоставя на ВСС и правомощието да издава подзаконовни нормативни актове, каквото правомощие той несъмнено няма по конституция. По този начин Конституционният съд дописа разпоредбата на чл. 130, ал. 6 от Конституцията.

2. В решението се сочи, че постановяването му е обусловено от две различни становища на съда, залегнали в Решение № 13 от 2002 г. по к. д. № 17/2002 г. и Решение № 10 от 2011 г. по к. д. № 6/2011г. В първото от тях е прието, че няма конституционни пречки ВСС да утвърждава правилата за професионална етика, приети от съсловните организации на съдиите, прокурорите и следователите, и че същото се отнася и до чл. 129, ал. 4 ЗСВ (отм.), с който се възлага на ВСС с наредба да определи само реда за атестация на магистратите. Във второто от решенията съдът е

приел, че ВСС не може да издава подзаконови нормативни актове, но може да урежда с правила реда за провеждане на процедурите, свързани с назначаване на съдии, прокурори и следователи и тяхното кариерно развитие. Следователно между двете цитирани решения не съществува твърдяното противоречие, защото и двете са единни в извода по какви въпроси може да издава актове ВСС. Като „носещ аргумент” от решението са цитирани пасажии относно издаването на подзаконовите нормативни актове от органите на изпълнителната власт и как законодателната власт упражнява контрол върху изпълнителната, а не се цитира частта от мотивите, в които съдът приема, че органите на съдебната власт не могат да издават нормативни актове във връзка със своята дейност. Изрично е прието, че „съдебната власт не може да приема подзаконови нормативни актове, а още по-малко такива може да приема кадровият орган на тази власт, какъвто е ВСС и който с чл. 130, ал. 6 от Конституцията е оправомощен да издава само индивидуални и общи административни актове.

3. Решението по к. д. № 6/2011 г. е постановено на 15 ноември 2011 г., тоест преди 2 години и половина. В Решение № 4 от 2012 г. по к. д. № 14/2011 г. Конституционният съд е приел, че развитието на правото е обективен процес, което позволява тълкуването на правните разпоредби да бъде „отворено” и към други виждания, както и да държи сметка за осъществените междуременно значими промени в обществения живот, като всяко отклонение от досегашната практика трябва да бъде обосновано и оправдано. В настоящото решение не са изложени никакви мотиви защо е нарушена стабилността в практиката на Конституционния съд и какви значими промени в обществения живот междуременно са настъпили през посочения период от време.

4. Решението не дава отговор на два основни въпроса. Първият от тях е за същността на ВСС, за който противоречиво се твърди, че е „висш административен и кадрови орган“ и същевременно, че „организира работата на съдебната власт“ и „осъществява общо управление на дейността ѝ“. Висшият съдебен съвет по конституция е орган на съдебната власт, създаден да назначава и освобождава съдиите, прокурорите и следователите и да приема проекта на бюджет на съдебната власт и това са две от съществените гаранции за независимостта на съдебната власт. ВСС 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.

Неизяснен в решението е и въпросът, какви видове подзаконовни нормативни актове ще издава ВСС за в бъдеще в изпълнение на конституционните си правомощия да назначава, премества, понижава, повишава и освобождава съдии, прокурори и следователи, като се прави смесване между правилниците за организацията на дейността на ВСС и на другите органи на съдебната власт и подзаконовите административни актове в изпълнение на правомощията му, свързани със съдии, прокурори и следователи.

5. Изводът в решението се обосновава с „цялостната широкообхватна дейност на ВСС“ и че когато липсва подробна и изчерпателна законодателна регламентация значително би се затруднило функционирането на съдебната власт. Считаме, че се прави смесване между дейността на ВСС и кадровите му правомощия. Организацията и дейността на ВСС също следва да бъдат уредени със закон съгласно чл. 133 от Конституцията, но са изнесени отделно и нямат общо с условията и реда за назначаване, наказване и освобождаване от длъжност на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите. След като с

настоящото тълкуване се отварят вратите за издаване от ВСС на подзаконови нормативни актове, свързани със статуса на съдиите, прокурорите и следователи, вместо уредбата със закон, на практика чл. 133 от Конституцията е с променено съдържание.

6. В решението се признава, че ВСС не може да осъществява подзаконова нормотворческа компетентност, която да произтича пряко от определените му в чл. 130, ал. 6 от Конституцията правомощия, но веднага след това се приема за очевидно, че при необходимост да се издават правилници и наредби, произтичащи от ЗСВ, следва ВСС да може да регламентира отношенията, свързани с общото функциониране на системата на съдебната власт. Възможността за издаване на подзаконови нормативни актове следва да е уредена в Конституцията, защото в нея изрично са посочени кои държавни органи какви нормативни актове могат да издават. Не може нормативната компетентност да възниква от „необходимост” или от предвидена във всеки един закон делегация за уреждане на основни обществени отношения.

7. Признаването на ВСС възможността да издава подзаконови нормативни актове не може да бъде обяснявано и с възможността за контрол от Върховния административен съд. Подобно овластяване с непредвидено от Конституцията правомощие ще придаде на ВСС и на ВАС особено място сред органите на съдебната власт (в т.ч. и спрямо вносителите на искането), каквото основният закон не предвижда.

8. По същество не споделяме разбирането, че ВСС може да издава подзаконови нормативни актове. Според нас то не съответства на принципа на правовата държава и на принципа за разделение на властите. ВСС не е овластен от Конституцията да приема подзаконови нормативни актове, с които да дава първична правна уредба на материята по чл. 133 от

Конституцията, която изисква статутът на съдиите, прокурорите и следователите, условията и редът за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите, както и за осъществяване на тяхната отговорност да се уреждат със закон. Основният закон възлага на законодателната власт да уреди първични обществени отношения със закон и е недопустимо правомощието да се делегира на друг орган на държавна власт, който да ги урежда с подзаконови нормативни актове. Условията и редът за назначаване, преместване, повишаване и за налагане на дисциплинарни наказания и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите следва да се извършва само със закон, защото така изисква Конституцията и защото само така ще има трайно установена регламентация на обществените отношения, вместо всеки ВСС да приема различни условия и ред за кариерното развитие на съдии, прокурори и следователи.