



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail: VASarch@bitex.com

Изх. 0338
Дата 25.03......2014 г.
(Моля, цитирайте при отговор)

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ
СЪВЕТ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО
№ 3/2014 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Конституционно дело №3/2014г е образувано по искане на Пленума на Върховния касационен съд с искане за тълкуване на чл.8, чл.84, ал.1, чл.86, чл.114, чл.115, чл. 117, ал.1, чл.129, ал.1, 130, ал.6 и чл. 130а от Конституцията на Република България. От Конституционния съд се търси отговор на следните тълкувателни питання:

1.Кой може да възлага подзаконова компетентност, при какви условия и с какъв акт?

2. Кому може да се възлага подзаконова компетентност и трябва ли тя да е съответна на функционалната компетентност на конституционно установения орган комуто се възлага?

3. Може ли на ВСС да се възлага подзаконова компетентност във връзка с конституционно установените му функции за кадрово и институционално обезпечаване и ръководство на съдебната власт?

4. Функционалните правомощия на министъра на правосъдието в сферата на съдебната власт, посочени в чл. 130а КРБ, 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?

5. Следва ли да се тълкува чл. 114 и чл. 115 от КРБ в смисъл, че централната изпълнителна власт притежава априори универсална подзаконова компетентност, включително само в сфери, в които по Конституция самата тя няма правомощия, включително 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, Българска народна банка, Сметната палата?

С определение от 04.03.2014г., след като се е позовавал на чл. 18, ал. 2, т. 4 и 5 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд, намирайки че обстоятелствата, на които се основава искането не сочат и не предполагат наличие на съществуващ правен спор и не са свързани с обосноваването на правен интерес у

сезирация субект, Конституционният съд е отклонил искането 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 КРБ по първото, второто, четвъртото и петото питане. Със същото определение Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането за даване на задължително тълкуване на чл.130, ал. 6 от КРС по питането може ли на ВСС да се възлага подзаконова компетентност във връзка с изпълнение на конституционно установените му функции за кадрово и институционално обезпечаване и ръководство на съдебната власт. Пленумът на ВКС е обосновал правния интерес за допускане на питането за разглеждане пред Конституционния съд, като е посочил противоречивата практика на КС (Решение №13/2002г. и Решение №10/2011г.), постановена по каузални тълкувания досежно въпроса за подзаконовата нормотворческа компетентност на ВСС в изпълнение на възложените му с основния закон правомощия. Доколкото именно противоречивите произнасяния на Конституционния съд са приети за основание за допускане на питането и даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 130, ал.6 от КРБ, то и следва да се изяснят двете конструкции, съставляващи основата за противоположните произнасяния на конституционните съдии. От една страна, с Решение №13/2002 г. Конституционният съд прие, че не съществуват конституционни пречки ВСС да притежава подзаконова компетентност при упражняване на правомощията си, в това число да утвърждава правила за професионална етика или да приеме наредба, с която да определи реда за атестация на магистратите. Другата конструкция, залегнала в Решение №10/2011г., макар и да признава присъщите административни и организационни правомощия на ВСС, който го определят като висш административен орган (Решение №8/94. На КС), отрича в компетентността на ВСС да се предвиди правомощие

по издаване на подзаконови нормативни актове. В посоченото решение Конституционният съд счете, че подзаконовите нормативни актове се издават от изпълнителната власт, за да може тя чрез тях да конкретизира законовите правила за нуждите на текущото управление. С това право обаче не са овластени всички органи, защото това зависи от характера на дейност на органа, както и от степента и мястото му. Конституцията съдържа уредба на нормативните актове, които могат да издават някои от конституционно установените органи – Народното събрание /чл. 86/; Министерският съвет /чл. 114/ и министрите /чл. 115/. Носещ аргумент в този акт на Конституционния съд 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 отделните министри, защото само те, а не други органи извън изпълнителната власт, подлежат на пряк контрол от Народното събрание”. Пълното очертаване на тази конструкция изисква да се посочи виждането на Конституционния съд, че подзаконови нормативни актове могат да издават само органите, изрично овластени с разпоредба от ЗНА, каквато компетентност, например, произтича за общинските съвети съгласно чл. 8 от ЗНА. В този смисъл Конституционният съд приема, че разпоредбата на чл. 2 от ЗНА, според който се допуска възможността със закон да се овласти държавен орган да издава нормативни актове следва да се тълкува стеснително, като посоченият текст няма предвид всеки един закон, а законът, който специално се занимава с този въпрос и това е Законът за нормативните актове. Така аргументираната теза предполага единствено възможността на ВСС да издава индивидуални и общи, но не и подзаконови административни актове в изпълнение на възложените му от конституционния законодател функции. Становището на Конституционния съд в цитираното Решение № 10/2011г. допуска и две

изключения от така формулираната позиция. На първо място допуска, че „доколкото законовите положения се нуждаят от уточняване в детайли с оглед прилагането им, ВСС може да извършва и външно нормотворчество, съобразено с Конституцията и Закона за съдебната власт, като приема правила, указания и методики, каквито впрочем актове той е издавал в миналото, а някои от тях продължава да издава и понастоящем”. Другото изключение в доктрината за недопустимост на предоставяне на подзаконова нормативна компетентност на органи извън системата на изпълнителната власт, Конституционният съд приема по отношение на Българска народна банка, която предвид статута си на орган със специфични важни публичноправни функции в рамките на държавното управление има право в рамките на своята компетентност да издава наредби съгласно чл. 16 и чл. 60 от Закона за Българска народна банка.

Така, по същество, с оглед на предмета на конституционното дело, по което е допуснато искането само в частта, касаеща питането може ли на ВСС да се възлага подзаконова компетентност във връзка с изпълнение на конституционно установените му функции за кадрово и институционално обезпечаване и ръководство на съдебната власт, следва да се изрази становище, че и в тази част принципният въпрос е разрешен от досегашната практика на Конституционния съд именно в посока на конституционносъобразност на овластяването на Висшия съдебен съвет с такава нормативна компетентност в изпълнение на кадровите му функции. Това разбиране произтича от неизбежното поставяне на плоскостта на сравнението между БНБ и ВСС, който също е орган специфични важни публичноправни функции в рамките на държавното управление и също е бил натоварен от законодателя с правомощието да издава подзаконови нормативни актове по повод на упражняване на кадровите си функции. Нещо повече – ВСС е

конституционно създаден орган с конкретната цел да запази независимостта на съдебната власт при кадровия подбор и кариерно израстване на съдиите, прокурорите и следователите. В този смисъл намесата на изпълнителната власт в сферата на юдикативата, включително и чрез издаване на подзаконови актове, винаги следва да се осъществява при съблюдаване на баланса с чл. 117, ал. 2 и 3 от Конституцията (Решение №8/2007г.). Това се отнася в още по-голяма степен относно хипотетичната възможност на екзекутивата да влияе върху кадровия подбор на магистратите с приемане на подзаконови нормативни актове относно реда и условията за назначаването и кариерното израстване в съдебната система. Именно разпоредбата на чл. 130, ал. 6 от Конституцията предполага на ВСС да се възложи подзаконова нормативна компетентност по изпълнение на основната му конституционна задача – да бъде специфичен колективен административен орган на съдебната власт, чиято основна цел е да осигурява независимостта ѝ. Постигането на този резултат е практически невъзможно с издаване на общи административни актове с оглед еднократността на действието им при наличие на повтарящи се сходни хипотези и относително стабилни обществени отношения, които са намерили първичната си уредба в Закона за съдебната власт. Представянето на подзаконова нормативна компетентност на ВСС не се препятства и от разпоредбата на чл. 2 от ЗНА, въпреки възприетото стеснително тълкуване от страна на Конституционния съд. Дори да приемем Закона за нормативните актове за „органичен” закон по силата на материалния критерий, че същият регулира обществени отношения, чиято принципна уредба е в самата Конституция, то такъв органичен закон е и Законът за съдебната власт, който като специален по отношение развиване на принципната уредба досежно съдебната власт

би могъл да предвиди и овластяване на ВСС с подзаконова нормативна компетентност.

Разбира се едно подробно тълкувателно произнасяне по повдигнатия с искането на Пленума на ВКС въпрос би внесло стабилитет в обществените отношения и би предоставило по-голяма яснота в бъдещи инициативи на законодателя при интервенирането в сферата на съдебната власт.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА

