

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

И С К А Н Е

ОТ ПЛЕНУМА НА ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД
ЗА ТЪЛКУВАНЕ НА ЧЛ.ЧЛ.8, 84
АЛ.1; 86; 114; 115; 117 АЛ.1; 129 АЛ.1; 130 АЛ.б И 130а ОТ
КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ, НА
ОСНОВАНИЕ ЧЛ. 149, АЛ. 1 ,Т. 1 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Упражняването на подзаконова компетентност е от изключително значение за функционирането на демократичната правова държава, построена върху принципите на върховенството на закона и разделението на властите. В българската Конституция липсват разпоредби, които по универсален начин да уреждат учредяването, възлагането и упражняването на подзаконова компетентност от конституционно установените органи, осъществяващи 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 редица важни 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 и т.н. Това 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 считаме, че е наложително Конституционният съд да тълкува поотделно и в тяхната съвкупност следните конституционни разпоредби: чл.8 КРБ (прогласяващ принципа за разделение на властите), чл.84 ал.1, чл.86 КРБ (за упражняване на законодателната компетентност от Народното събрание), чл.114 и 115 КРБ (относно подзаконовата компетентност на Министерския съвет и министрите), чл.117 ал.2 КРБ (за независимостта на съдебната власт), чл.129 ал.1 и чл.130 ал.6 КРБ (относно функционалната компетентност на Висшия съдебен съвет) и чл.130а КРБ (относно функционалната компетентност на министъра на правосъдието в сферата на съдебната власт) и да даде 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 изпълнение на конституционните 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 на ВСС.
5. Следва ли да се тълкува чл.114 и чл.115 КРБ в смисъл, че централната изпълнителна власт притежава априори универсална подзаконова компетентност, включително спрямо 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, Българската народна банка, Сметната палата?

Относно правния интерес

Правният интерес от исканото тълкуване обосноваваме със следните съображения. В две свои решения КС направи казуално тълкуване като на част от поставените по-горе въпроси отговори по противоположен начин. С Решение 13/2002г. КС прие, че подзаконова компетентност на ВСС при упражняване на възложените му от Конституцията правомощия е конституционно допустима и трябва да му принадлежи. С Решение 10 от 2011 г. КС прие обратното, че ВСС не може да има подзаконова компетентност, която не му е дадена по Закона за нормативните актове, с който единствено може да се легитимира упражняването на такава компетентност. Прие, че изпълнителната власт има универсална подзаконова компетентност, която може да обхваща и функционирането на съдебната власт. На това основание бяха обявени за

противоконституционни редица разпоредби на Закона за съдебната власт, с който се възлагаше подзаконова компетентност на ВСС. Самото съществуване на противоречива практика на КС обосновава правен интерес от нормативно задължително тълкуване. Това е така, защото второто решение на КС формално не отменя първото, макар да обосновава промяна в тезите. И в двата случая става дума за казуални тълкувания, които нямат степента на задължителност, която е присъща на нормативното тълкуване. В своята досегашна практика КС многократно е допускал задължително нормативно тълкуване въпреки наличието на предходни казуални тълкувания по някои от поставените тълкувателни въпроси, изтъквайки съображения за обобщаване, уеднаквяване и задълбочаване на аргументацията по важни конституционни въпроси. Последният такъв случай бе по конституционно дело, образувано през 2012 г. , по което КС прие тълкувателни питання по приложението на чл.120 ал.2 КРБ въпреки няколко предходни решения, отнасящи се до отделни въпроси по прилагането на тази конституционна разпоредба. Настоящият случай е точно такъв - наложително е уеднаквяване на практиката и задълбочаване на аргументацията и обхвата ѝ по въпроси относно осъществяването на подзаконовата компетентност.

Правният интерес има и много голямо практическо измерение, тъй като понастоящем работата на ВСС е силно затруднена, защото не може да приема свойствени му подзаконови актове по изпълнение на ЗСВ, а министърът на правосъдието с основание се дистанцира от тази дейност, отчитайки че ще надскочи правомощията, дадени му в чл.130а КРБ. Впрочем не само министърът на правосъдието, а и всички заинтересовани страни, конституирани по конституционно дело 6/2011 г., без изключение застъпват в становищата си тезата, че подзаконовата компетентност на ВСС трябва да му принадлежи, за да може да изпълнява възложените му в чл.129 и чл.130 от Конституцията функции. Такова становище заема: МС, ВКС, ВСС, главният прокурор, министърът на правосъдието, министърът на вътрешните работи, министърът на финансите, Висшият адвокатски

съвет и Съюза на юристите. В този смисъл второто решение на КС е необичайно и стои напълно изолирано с оглед всепризнатото тълкуване и разбиране, изразено в становищата на посочените институции, а ВСС се оказва с вързани ръце поради липсата на достатъчен и ефикасен инструментариум за упражняване на правомощията си.

На трето място, когато обосноваваме правния интерес, имаме предвид и това, че исканото нормативно тълкуване не само ще разреши конфликта между двете казуални тълкувания, но ще има и глобално значение за конституционносъобразното прилагане на посочените разпоредби за обосноваване на подзаконова компетентност и на други конституционно установени органи, защото казуалното тълкуване, направено по конституционно дело 6/2011 г. с Решение 10/2011 г., поставя под съмнение възможността за подзаконова регулация за някои от тях, например за КС и БНБ.

Съображения по съществуването на исканото тълкуване

Съобразявайки се с постоянната практика на КС по допустимостта на исканията за задължително тълкуване, в следващото изложение ще посочим нашите виждания за отговорите по същество на поставените тълкувателни питання.

Тълкуването на чл.8, чл.84 ал.1 и чл.86 КРБ обосновава тезата, че единственият орган, който може да възлага подзаконова компетентност, е Народното събрание. Това може да става със закон като критерият е удачно формулиран от самия законодател в чл.2а от Закона за нормативните актове: "Нормативни актове могат да издават само органите, предвидени в Конституцията или от закон." Възможността със закон да се възлага подзаконова компетентност обхваща всеки закон, който урежда функционална компетентност на конституционно установен орган, на който законодателят преценява за целесъобразно да му бъде предоставена подзаконова компетентност като важно средство за изпълнение на правомощията, които са му дадени от Конституцията или закона.

Подзаконовата компетентност не е някакво самостоятелно, необосновано, съществуващо априорно правомощие. Подзаконовата компетентност е правно средство, инструмент за постигане на конкретни юридически цели, средство, което превежда конституционно установените правомощия на един държавен орган на езика на правната регулация с присъщата ѝ нормативна задължителност. Текстът на чл.2а ЗНА, употребявайки понятието "закон", няма предвид само Закона за нормативните актове (както се приема в Решение10/2011 г.). Ако подзаконовата компетентност можеше да се предвижда само със ЗНА, текстът на чл.2а нямаше да говори за "закон", а щеше да каже че "подзаконови нормативни актове могат да издават само органите, предвидени в Конституцията или в този закон". Така с ясен редакционен изказ щеше да се изключи възможността за възлагане на подзаконова компетентност с други закони, освен ЗНА. Напротив, съществуващата редакция на чл.2а говори тъкмо обратното.

Второ, ако ЗНА единствен може да легитимира подзаконова компетентност тогава под съмнение ще бъде поставена подзаконовата компетентност, уредена за БНБ в Закона за БНБ, която в теорията се счита за безспорна. Ще бъде поставена под съмнение и подзаконовата компетентност на Конституционния съд, уредена в Закона за Конституционния съд. Защото не може да има съмнение, че в Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд, независимо от наименованието на акта, КС е упражнил подзаконова компетентност, приемайки в съответствие със ЗКС редица разпоредби, регламентиращи допустимостта и формата на исканията за сезиране на КС, процедурата, по която се разглеждат делата, доказателствата и доказателствените средства, изобщо приел е регламентация, с която се доуточняват важни детайли на конституционния процес. Това са разпоредби, които безусловно имат подзаконова нормативна стойност, става дума за разпоредбите в глава четвърта на ПДОКС, наименувана "Образуване и разглеждане на конституционните дела". ЗНА не дава подзаконова компетентност нито на КС, нито на БНБ, той урежда само масовия случай, а именно

подзаконовата компетентност на общинските съвети, но това в никакъв случай не прави подзаконовата компетентност, възложена с друг закон на други органи и институции, противоконституционна.

Народното събрание е свободно да възлага подзаконова компетентност със закон стига да спази изискването тази компетентност да съответства на функционалната компетентност, предвидена за съответния орган, комуто се възлага тя. Преценката е конкретна и е неразривно свързана с необходимостта от възлагане на това средство, на този инструментариум, за да се реализират в пълнота предвидените в Конституцията и съответния закон правомощия на органа. С това изразяваме становище и по втория въпрос - подзаконовата компетентност не може да се упражнява от орган, който няма функционална компетентност, спрямо която подзаконовата компетентност ще се явява инструментариум за упражняване на съответните правомощия. Затова не може на министъра на правосъдието да се възлага подзаконова компетентност за упражняване на правомощия, които не му принадлежат. Правомощията му, предвидени в чл.130а, са изчерпателно изброени и това бе целта на конституционната промяна през 2007 г. - да се разграничат правомощията на ВСС и на министъра на правосъдието, за да се изяснят съотношенията и да се гарантира независимостта на съдебната от изпълнителната власт.

Тълкуването на чл.114, 115 във връзка с чл.8 и чл.117 ал.2 от Конституцията би трябвало да доведе до извода, че върховната изпълнителна власт няма универсална подзаконова компетентност, която да се разпростре извън правомощията на самата изпълнителна власт. Подобна универсална компетентност би била мислима и приложима само в други исторически условия и при друг тип Конституция, в която да господства не принципът за разделение на властите, а теорията за единната държавна власт. Много важна в тази насока е аргументацията на КС, съдържаща се в Решение 13 от 1996 г. В него КС приема, че изпълнителната власт не може да упражнява правомощия за

приподписване на указите на Президента, ако тези укази са насочени не в сферата на изпълнителната власт, а в сферата на друга власт, в конкретния случай на конституционното дело, в сферата на съдебната власт. Настоящият случай е аналогичен - изпълнителната власт не би трябвало да има правомощия относно нормирането на отношения чрез упражняването на подзаконова компетентност за изпълнение на правомощия, дадени на орган от друга власт. Същото важи и когато такива правомощия са дадени по Конституция или със закон на друг независим орган или институция. Неубедителни са доводите, че това е наложително, защото само така ще може подзаконовата дейност да се подложи на парламентарен контрол (Решение 10/2011 г.). Парламентарният контрол е политически контрол, а за подзаконовата нормативна дейност е предвиден съдебен контрол. Точно той е част от конституционния модел за проверка на нормативните актове – законите подлежат на контрол за конституционност от КС, а подзаконовите нормативни актове се контролират за съответствие с Конституцията и законите от ВАС. Политическият контрол в случая е вторичен и второстепенен, той не може да се фаворизира и с него да се обосновава универсална подзаконова компетентност на изпълнителната власт, поради причината че нейната дейност поначало подлежи на парламентарен контрол. Такава позиция би противоречала на конституционно установените механизми за контрол на нормативните актове. Политическият контрол в правовата държава не може да изземва или да преодолява функциите на съдебния контрол. Затова подзаконовата дейност не е приоритетен обект на политически, а на институционален съдебен контрол.

В множество свои решения КС е обосновал конституционната значимост на независимостта на съдебната власт. В тях той многократно е приемал за недопустими действия и актове, с които се нарушава тази независимост. Тук само ще изброим тези решения, по-подробно ще ги коментираме след евентуално допускане на искането, във втората фаза на

конституционния процес: РКС № № 3/92 г., 13/95 г., 17/95 г., 13/96 г., 19/96 г., 1/99 г., 11/2002 г., 13/2002 г. и 8/2006 г.

Допускането подзаконовата компетентност да се осъществява не от администрация съдебната власт специализиран орган в лицето на ВСС, а от орган на изпълнителната власт, при това относно правомощия, които са изрично поставени от конституционния законодател в сферата на съдебната власт, би било едно силно и според нас немотивирано отклонение от цялата досегашна практика на КС за утвърждаване и практическо отстояване на независимостта на съдебната власт.

В обобщен вид в заключение становището на пленума на ВКС по повдигнатите тълкувателни въпроси е следното: подзаконовата компетентност освен с Конституцията може да се възлага със закон от Народното събрание; при това възлагане законодателят се ръководи от функционалната компетентност на органа или институцията, на която възлага подзаконовата компетентност; конституционно недопустимо е изпълнителната власт да упражнява подзаконова компетентност за изпълнение на функционална компетентност, която не принадлежи на изпълнителната власт, а е възложена по Конституция или със закон на друга власт, орган или институция; правомощията на министъра на правосъдието спрямо съдебната власт са изчерпателно изброени в чл.130а КРБ и не могат да бъдат разширявани със закон, включително и с предоставяне на подзаконова компетентност, която се отнася до правомощия, изключително възложени на съдебната власт; ВСС в качеството му на орган, администриращ съдебната власт, може да упражнява подзаконова компетентност в рамките на правомощията, възложени му от Конституцията в чл.129 ал.1 и чл.130 ал.6 и съответстващата им уредба в Закона за съдебната власт.

Молим като заинтересовани страни да бъдат конституирани: Народното събрание, Министерският съвет, Върховният административен

съд, Висшият съдебен съвет, главният прокурор, министърът на правосъдието, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България и Съюзът на съдиите в България.

Искането е прието на заседание на пленума на ВКС, проведено на 27.01.2014 г. От общо 101 съдии на заседанието присъстваха 90. От тях „за” приемане на становището гласуваха - 89 съдии, „против” - 1.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД**

/проф. ЛАЗАР ГРУЕВ/