



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дх. № 185 Кз П/18г.  
Дата 10.05.18г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 01.03-30.....  
... 10.05. .... 2018 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-н БОРИС ВЕЛЧЕВ

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,**

Изпращам на вниманието Ви становище на Министерския съвет по конституционно дело № 1 за 2018 г., образувано по искане на петчленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 193, ал. 6 от Закона за съдебната власт.

Становището е одобрено с Решение ....307 на Министерския съвет от 2018 г. за одобряване на становище на Министерския съвет по конституционно дело № 1 за 2018 г.

**ЗА МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

(Томислав Дончев)



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**

---

**ДО**  
**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**  
**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТАНОВИЩЕ**

**ОТ МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 1 ЗА 2018 Г.**

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

С определение на Конституционния съд от 27 март 2018 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 1 за 2018 г., образувано по искане на петчленен състав на Върховния административен съд (ВАС) за установяване противоконституционност на чл. 193, ал. 6 от Закона за съдебната власт (ЗСВ).

В искането на петчлениния състав на Върховния административен съд се твърди, че разпоредбата на чл. 193, ал. 6 от ЗСВ противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 5, ал. 1 и чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България. Конкретен повод за сезиране на Конституционния съд е подадена до петчлениния състав на ВАС касационна жалба срещу Решение № 8551 от 3 юли 2017 г., постановено от тричленен състав на ВАС по адм. дело № 2572/2017 г.

С Определение от 22 януари 2018 г. по адм. дело № 8592/2018 г. петчлениният състав на ВАС е установил несъответствие на чл. 193, ал. 6 от ЗСВ с основния закон и е спрял производството по делото до произнасянето на Конституционния съд.

Според оспорената разпоредба на чл. 193, ал. 6 от ЗСВ в 9-месечен срок от приключването на предходната конкурсна процедура с решение на съответната колегия на Висшия съдебен съвет и при наличие на освободена длъжност в орган на съдебната власт съответната колегия на Висшия съдебен съвет приема решение за назначаване на следващия по ред кандидат в конкурса за повишаване или за преместване, получил крайна оценка в конкурсната процедура, не по-ниска от много добър „5,00”.

В искането на петчленния състав на ВАС се твърди, че разпоредбата на чл. 193, ал. 6 от ЗСВ не съответства на принципа на върховенство на закона, който характеризира правовата държава, както и нарушава равенството на съдиите, прокурорите и следователите, които кандидатстват за повишаване или за преместване на свободна длъжност. Излагат се аргументи, че се създава привилегия в полза на съдии, прокурори и следователи, които са получили оценка „5,00” и не са се класирали за заемане на длъжностите в проведения конкурс, което не е в съответствие с правно значимата цел на ЗСВ за повишаване чрез конкурс на най-добрите от явилите се кандидати. Подателят на искането твърди, че чрез попълване на местата по реда на чл. 193, ал. 6 от ЗСВ липсва основание за обявяване на следващ конкурс, с което се накърнява правото на кариерно развитие на магистратите; липсата на ограничение на броя на освободените места, които могат да се заемат по реда на чл. 193, ал. 6 от ЗСВ може да доведе до обявяването на нов конкурс след продължителен период; създава се неравнопоставеност между кандидатите в различни „предходни конкурси”, тъй като в някои случаи може да има освободени длъжности в рамките на срока по чл. 193, ал. 6 от ЗСВ, а в други - не; създават се предпоставки за съществуването на паралелни режими за повишаване и преместване на магистрати.

Считаме искането на петчленния състав на ВАС за неоснователно и необосновано по следните съображения:

В чл. 133 от Конституцията се предвижда в закон да се уредят условията и редът за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите. Тази уредба Конституцията възлага на законодателя, поради което уредбата на материята за назначаване на магистратите е въпрос на законодателна целесъобразност чрез избран от законодателя модел. Избраният от законодателя модел за назначаване чрез конкурс не съдържа императивно изискване при освобождаване на място в съответния орган на съдебна власт то да бъде обявено за заемане чрез нов конкурс. Въпросът за начина на провеждане на конкурс, за кои места и от какъв вид да е той не е въпрос за конституционосъобразност на уредбата, а е

свързан само и единствено с разбирането на законодателя за оптималното функциониране на органите на съдебната власт.

Конституционният принцип по чл. 6, ал. 2 за равенство пред закона означава равнопоставеност на всички граждани пред закона и задължение за еднаквото им третиране от държавната власт. Законодателят е конституционно задължен еднакво да третира подобните случаи. Привилегиите са нарушения на принципа на равенство и в правовата държава те са изключени, освен по допустими от Конституцията критерии. Диференциацията е допустима от Конституцията, ако тя се базира на такива критерии, на които отговарят всички от една група субекти. В този смисъл в мотивите на Решение № 6 от 2010 г. по конституционно дело № 16 от 2009 г. е изложено, че „без диференциация не биха могли да се отчитат обективните и субективните различия, изискващи нееднаква правна уредба, за да се постигне равенство пред закона“. Изискването, регламентирано в чл. 6, ал. 2 от Конституцията, за равенство на гражданите пред закона „логически изисква равенство пред всички нормативни актове, адресирани до тях – закони и подзаконови, а не само равенство пред закона в собствения му смисъл на акт на Народното събрание“ (Решение № 14 от 10 ноември 1992 г. по конституционно дело № 14 от 1992 г.). Това разбиране на текста на конституционната норма отговаря на духа и смисъла на Конституцията, прогласила признаването и зачитането на равенството като общочовешка ценност и издигнала във върховен принцип правата на личността.

За да гарантира прогласения принцип за равенство на всички граждани пред закона, чл. 6, ал. 2 от Конституцията посочва определени социални признаци, които не могат да бъдат основание за неравно третиране. Това са раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убежище, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. Всеки от тези признаци по чл. 6, ал. 2 от Конституцията представлява за отделния гражданин равна възможност, която не може да бъде основание за привилегировано отношение към него или за ограничаване на правата в качеството му на гражданин. Разпоредбата на чл. 6, ал. 2 от Конституцията гарантира равенство пред закона и представлява конституционна обща забрана за дискриминация. Този въпрос подробно е регламентиран в Закона за защита от дискриминация (ЗЗДискр.), като в чл. 4 от същия са възпроизведени признаците по чл. 6, ал. 2 от Конституцията. За да е налице дискриминация – пряка или непряка, и в двата случая санкционираният от закона вредоносен резултат следва да се изразява в поставянето на отделни лица или категория лица в по-неблагоприятно положение от други при сравними сходни белези. За да е налице проява на дискриминация, е необходимо да са осъществени всички

елементи от фактическия състав на приложимата специална правна норма, както от обективна, така и от субективна страна. Неправомерният диференциран подход към дадено лице или определен кръг лица трябва да е обвързан от признак. В този смисъл не е достатъчно да се установи дискриминация на определени лица в конкретен случай, а е необходимо да се докаже още, че тази дискриминация е извършена съзнателно по някой от признаците, очертани в чл. 6, ал. 2 от Конституцията и възпроизведени в чл. 4 от ЗЗДискр. Трябва да е налице и пряка връзка между неблагоприятното отношение и причината за него, която при всички случаи следва да се изразява в някой от признаците, посочени в чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Разпоредбата на чл. 193, ал. 6 от ЗСВ не е дискриминационна по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Тя създава възможност за повишаване или преместване на магистрати, за които конкурсното начало е спазено, тъй като те са участвали в конкурс и са получили крайна оценка в конкурсната процедура, не по-ниска от много добър „5,00“. Постигането на такъв конкурсен резултат е критерий за професионалната подготовка и качества, за квалификацията на магистрата. Това е подход и критерий на законодателя за професионализъм, а признакът професионализъм не е измежду изчерпателно изброените в чл. 6, ал. 2 от Конституцията социални признаци за недопускане на ограничение на правата. Предвид това участието на магистрат в предходен конкурс за повишаване или преместване не нарушава принципа на равенството на гражданите пред закона и не представлява дискриминация. Конституционният съд е имал повод да се произнесе в мотивите на Решение № 18 от 1997 г. по конституционно дело № 12 от 1997 г., че е „абсурдно да се допусне, че чл. 6 от Конституцията забранява на държавата да изисква наличието на определена квалификация“.

Оспорената разпоредба на чл. 193, ал. 6 от ЗСВ не създава предпоставки за елиминиране на конкурсното начало, точно обратното - повишават се в длъжност магистрати с показани високи резултати в конкурсната процедура, които са критерий за професионализъм. Изложените от върховните съдии аргументи за прилагането на института на командироването вместо уредбата по чл. 193, ал. 6 от ЗСВ не са основателни. Обезпечаването на нормалното функциониране на органите на съдебната власт не може да се постигне по реда на чл. 227, ал. 2 от ЗСВ. Целта на законодателя е с въведените през 2016 г. изменения в ЗСВ да се усъвършенстват процедурите за заемане на длъжност, повишаване в длъжност и преместване, като приоритет се даде на конкурсното начало и по този начин се пресече порочната практика на заобикаляне на конкурсите при назначаване и повишаване на съдии, прокурори и следователи посредством института на командироването. До института на командироването следва да

се прибъгва при реална необходимост: възпрепятстване на съдия да изпълнява длъжността си и невъзможност той да бъде заместен от друг съдия от същия съд. Само по изключение е допустима възможността за командироване на магистрат на незаета длъжност, като по този начин се цели институтът на командироването да не бъде използван за заобикаляне на установения режим за кариерно израстване. Допълнителен аргумент е и ограничението за времето на командироване на магистратите, предвидено в чл. 227 от ЗСВ, както и обстоятелството, че това временно кадрово решение за органа на съдебната власт, в който е командирован магистратът, същевременно се превръща в кадрови дефицит за органа на съдебната власт, в който магистратът постоянно работи.

Нормата на чл. 193, ал. 6 от ЗСВ не създава предпоставки правно значимата цел на закона за повишаване на най-добрите да не бъде постигната. С нея се регламентира възможността магистрати, които са участвали в конкурс и са показали резултати, които ги определят като най-добри измежду неназначените участвали в него, да бъдат повишени. Законодателят е предвидил ограничено по време действие на тази разпоредба, защото макар тя да не елиминира конкурсното начало, не трябва и да изключва възможността за провеждане на нов конкурс. От друга страна, без да ограничава възможността за провеждане на нов конкурс, разпоредбата създава възможност и за преодоляване на крайни ситуации на непрекъснати конкурсни процедури, до които би могло да се достигне, когато през кратки периоди се освобождават длъжности. По този начин се постига и баланс между водещото конкурсно начало за повишаване на най-добрите в резултат на проведен конкурс и ситуации на непрекъснато обявяване на конкурси. Така се постига необходимата мярка с цел попълване на част от освободените в съответния орган на съдебната власт места по един предварително обявен и предвидим законов ред. Това спомага за гъвкаво и своевременно попълване на кадровите дефицити, възникващи при освобождаване на длъжности, за заемането на които да се използват резултатите от вече проведен конкурс, а с оглед на въведения критерий за оценка много добър „5,00” се акцентира върху професионалните качества на магистратите.

С оспорената разпоредба не се засяга правото на кариерно развитие на значителен брой магистрати и не се препяства обявяването на конкурсни процедури за освободени в съответния орган на съдебната власт места. Този законов текст е относим само към част от местата в съответния орган (освободените в 9-месечен срок от приключването на предходната конкурсна процедура) и не е пречка за обявяване на нов конкурс за преместване или повишаване по отношение на новооткрити места.

Същевременно регламентираният от законодателя 9-месечен срок от приключването на предходната конкурсна процедура не може да бъде продължаван, поради което и тезата, че „необходимостта от провеждането на нов конкурс за по-горен орган на съдебната система може да възникне след продължителен период“, с което се накърнява правото на кариерно развитие на магистратите, е необоснована.

Не подкрепяме и тезата, че чрез разпоредбата на чл. 193, ал. 6 от ЗСВ кандидатите в различните „предходни конкурси“, проведени за един и същ орган на съдебната власт, получили крайна оценка в конкурсната процедура, не по-ниска от много добър „5,00“, не са поставени в еднакво положение, тъй като в някои от случаите може да има освободена длъжност в рамките на законово регламентирания срок от девет месеца, а в други – не. Предвид изложените по-горе аргументи по отношение на равенството на гражданите пред закона и съответно наличието или липсата на дискриминация поставянето на отделни лица или категория лица в по-неблагоприятно положение от други следва да е налице при сравними сходни обстоятелства, като този неправомерен диференциран подход към дадено лице или определен кръг лица трябва да е обвързан от признак. В случая не само че не е налице обвързващ признак по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, но и се касае за различни конкурси. Тези конкурси са проведени в различен период, с различен по брой класирани кандидати, които отговарят на изискването за крайна оценка. Нещо повече, в различните периоди е налице и различна потребност за назначаване в органите на съдебната система от гледна точка на освободените длъжности. Поради това не са налице сравними сходни обстоятелства. С оглед на това не може да се приеме за основателно твърдението за неравнопоставеност между отделните кандидати в проведени различни „предходни конкурси“.

Многократно в практиката на Конституционния съд е изяснявано съдържанието на принципа на правовата държава, който включва както принципа на правната сигурност, така и принципа на материалната справедливост. В мотивите на Решение № 1 на Конституционния съд от 2005 г. по конституционно дело № 8 за 2004 г. се отбелязва, че „не бива да се допуска принципът на правовата държава да бъде неприсъщо натоварван, при което всяко правно нарушение да бъде квалифицирано като противоречащо на правовата държава, а отгук – ясното съдържание и приложимост на принципа да бъдат накърнени“. Правната сигурност и стабилност е характеристика на правовата държава, която изисква трайна законодателна уредба на обществените отношения.

Принципното разбиране на Конституционния съд при претендирано противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията поради противоречия или неясноти в законови разпоредби е изразено в много решения (Решение № 14 от 2000 г., Решение № 1 от 2005 г., Решение № 6 от 2005 г., Решение № 2 от 2013 г. и др.). Според мотивите на Решение № 14 от 2000 г. по конституционно дело № 12 от 2000 г.:

„Съдът отбелязва, че изложените доводи за вътрешни противоречия във възприетата законодателна уредба и неясноти при нейното тълкуване не са достатъчни за обявяването на съответните разпоредби за противоконституционни. Последователното провеждане на подобно разбиране би означавало да се признае на Конституционния съд компетентност за проверка на съответствие на "законите със законите", нещо, което Конституцията не предвижда.

Въвеждането на изискване за вътрешна съгласуваност на законовата уредба има отношение към принципа на правовата държава, но само при условие, че установеното противоречие по характер и степен е конституционно нетърпимо. Вътрешното противоречие в закона трябва да засяга конституционни ценности и норми, за да бъде въздигнато в основание за обявяване на конкретни норми за противоконституционни.”

В искането на петчленния състав на ВАС се твърди, че разпоредбата на чл. 193, ал. 6 от ЗСВ е неясна и създава предпоставки за съществуване на паралелни режими за повишаване и преместване на магистрати. Считаме текста на чл. 193, ал. 6 от ЗСВ за ясен и недвусмислен. Необходим е систематичен прочит на разпоредбата, за да се установи, че няма неяснота, която създава паралелни режими. Няма вътрешно противоречие в ЗСВ, както и не е налице противоречие и с други закони. Точно обратното - законодателният подход, регламентиран в нормата на чл. 193, ал. 6 от ЗСВ, не е инцидентно въведена регламентация, а е установена законодателна практика. Във връзка с това може да се посочи нормата на чл. 10д, ал. 12 във връзка с ал. 11 от Закона за държавния служител, в която е предвиден дори по-дълъг (едногодишен) срок, в който срок, ако се освободи заета въз основа на конкурс длъжност или друга длъжност със същите функции, органът по назначаването издава акт за назначаване на следващия класиран кандидат. В посочената разпоредба законодателят дори не поставя изискване за получена крайна оценка от проведения конкурс.

Следователно разпоредбата на чл. 193, ал. 6 от ЗСВ не нарушава принципа на върховенството на закона, който характеризира правовата държава, както и не нарушава равенството, нито пък създава привилегии на съдиите, прокурорите и следователите, които кандидатстват за повишаване или преместване на свободни длъжности. Въведеното с посочената



разпоредба правило не е дискриминационно, част е от съобразен с Конституцията законодателен подход. Спазени са критериите на принципа на правовата държава за правна сигурност и материална справедливост.

Предвид изложените съображения считаме, че искането на петчленния състав на Върховния административен съд за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл.193, ал. 6 от Закона за съдебната власт поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 5, ал. 1 и чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

**ЗА МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**(Томислав Дончев)**