

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от Министерския съвет на Република България
по конституционно дело № 3 за 2014 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 4 март 2014 г. Министерският съвет е конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 3 за 2014 г. Със същото определение Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на Пленума на Върховния касационен съд за даване на задължително тълкуване единствено на чл. 130, ал. 6 от Конституцията на Република България по питането: Може ли на Висшия съдебен съвет да се възлага подзаконова нормотворческа компетентност във връзка с изпълнение на конституционните му функции за кадрово и институционално обезпечаване и ръководство на съдебната власт. В останалата част искането на Пленума на Върховния касационен съд за даване на задължително тълкуване е отклонено.

Според искането съществува правен интерес от нормативно задължително тълкуване поради наличието на представената в Решение № 13 от 16 декември 2002 г. по конст. д. № 17/2002 г. и Решение № 10 от 15 ноември 2011 г. по конст. д. № 6/2011 г. противоречива практика на Конституционния съд. Вносителят на искането счита, че съдържащото се в първото решение казуално тълкуване обосновава възможността да бъде предоставена със закон подзаконова нормотворческа компетентност на Висшия съдебен съвет, но второто решение, с което разпоредби, възлагащи такива правомощия, са обявени за противоконституционни, застъпва обратното разбиране.

Изложената в искането теза е, че при определянето на подзаконова нормативна компетентност законодателят следва да се ръководи от функционалната компетентност на институцията, на която я възлага, а Висшият съдебен съвет в качеството му на орган, администриращ съдебната власт, може да упражнява подзаконова нормотворческа компетентност в рамките на правомощията, дадени му с чл. 130, ал. 6 от Конституцията.

Министерският съвет подкрепя изложеното в искането принципно разбиране, съгласно което не съществува конституционна пречка за това Висшият съдебен съвет да бъде носител на подзаконова нормотворческа компетентност по въпроси, свързани с кадровото и институционалното обезпечаване и ръководство на съдебната власт, като във връзка с това привеждаме следните съображения:

В конституционното понятие за нормативен акт са обхванати различни по ранг актове – от основния закон до подзаконовите нормативни актове (Решение № 1 от 18.1.1996 г. на КС на РБ по конст. д. № 29/95 г.). 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 - на Великото Народно събрание (чл. 158), съответно на Народното събрание (чл. 84, т. 1 и чл. 153), но основният закон не определя кому може да принадлежи подзаконовата нормотворческа компетентност. Създавайки отделна уредба само за подзаконовите нормативни актове, които се издават от предвидените в нея органи на изпълнителната власт - за постановленията и за приеманите с тях правилници и наредби от Министерския съвет - в чл. 114, и за правилниците, наредбите и инструкциите на министрите - в чл. 115, Конституцията не изключва възможността подзаконова нормотворческа компетентност да бъде възложена и на органи извън изпълнителната власт. Така, специално указани от Закона за нормативните актове и Административнопроцесуалния кодекс като компетентен орган с оглед издаването на нормативни актове са общинските съвети, които по Конституция не принадлежат към системата от органи на изпълнителната власт, а са органи на местното самоуправление.

Конституционно изискване към всички нормативни актове е да изграждат „единна и непротиворечива система на принципа на йерархията”, в основата на която да е върховенството на основния закон. „Със закони се уреждат основните обществени отношения”, а „Подзаконовите актове конкретизират и доразвиват законовите разпоредби. Те се издават за прилагане на закона в цялост или на отделни негови разпоредби (чл. 114 и 115), поради което е недопустимо да му противоречат” (Решение № 14 от 10.11.1992 г. на КС на РБ по конст. д. № 14/92 г.). Следователно самото възлагане на подзаконова нормотворческа компетентност по смисъла на основния закон е в правомощията на Народното събрание и то винаги се осъществява чрез изрична законова разпоредба. На конституционно ниво подзаконовите нормативни актове не са и не могат да бъдат общо определяни по органичен признак, което априори да изключи възможността на Народното събрание да възлага подзаконовата уредба по прилагането на приет от него закон на Висшия съдебен съвет или на друг държавен орган.

На конституционно ниво понятието за подзаконов нормативен акт се свързва с понятието за административен акт (чл. 120). Административната компетентност, като нормативно призната способност за даден орган да издаде индивидуален или общ административен акт, може да бъде установена по различни начини (Лазаров, К., Административно право, С., 2009 г., с. 96 и сл.), но единствено възлагането с изрична законова разпоредба е приложимият способ при нормативния административен акт. Затова и чл. 76, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс изисква от автора на акта да е изрично овластен със законова разпоредба, т.е. при неговото издаване органът не може да се позовава на компетентност, която следва от нормативно възложените му други функции и правомощия. В този смисъл и Висшият съдебен съвет, в качеството му на орган, администриращ съдебната власт, не може да се позовава на подзаконова нормотворческа компетентност, произтичаща пряко от определените му с чл. 130, ал. 6 от Конституцията правомощия, съгласно които той назначава, повишава, премества и освобождава от длъжност, налага дисциплинарните наказания понижаване и освобождаване от длъжност, както и организира квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите.

Конституционното закрепване на тези правомощия не изключва обаче за Висшия съдебен съвет законовото овластяване и с други правомощия, включително по издаване на нормативни административни актове. Висшият съдебен съвет е предвиден в Конституцията орган, следователно по смисъла на чл. 2, ал. 1 от Закона за нормативните актове той също може да бъде носител на нормотворческа компетентност.

Съгласно чл. 133 от Конституцията организацията и дейността на Висшия съдебен съвет, 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, към който реферира забраната да се прехвърля компетентност по издаване на нормативен акт (чл. 2, ал. 2 от Закона за нормативните актове), не допуска уредба на материя, която трябва да се създаде със закон, да се определи за регулиране чрез подзаконов акт, независимо кому ще се възложи това правомощие – на Министерския съвет, на министъра на правосъдието или на Висшия съдебен съвет, като в този смисъл е и произнасянето на Конституционния съд както в Решение № 13 от 16 декември 2002 г. по конст. д. № 17/2002 г., така и в Решение № 10 от 15 ноември 2011 г. по к.д. № 6/2011 г. Съблюдавайки конституционното изискване основните обществени отношения да бъдат уредени със закон, Народното събрание е задължено да даде първична уредба по всички въпроси, визирани в конституционната норма, включително първична уредба по въпросите, свързани с кадровото и институционалното обезпечаване и ръководство на съдебната власт.

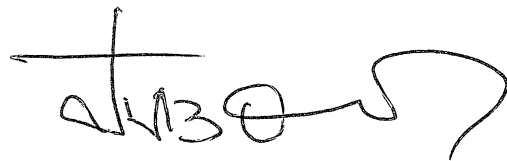
Но докато първичното регулиране на обществените отношения по въпросите на съдебната власт е предмет единствено на законова уредба, то при създадена от Народното събрание правна рамка нейното конкретизиране и доразвиване може да бъде възложено като подзаконов нормативен акт. При спазването на принципа за разделение на властите законодателят не следва да ангажира органите на изпълнителната власт с издаването на подзаконовите нормативни актове по прилагането на закон в сферата на съдебната власт (Решение № 13 от

16.12.2002 г. по конст. д. № 17/2002 г.), но няма конституционна пречка той да стори това по отношение на орган на съдебната власт, съобразявайки при това неговата функционална компетентност. В този смисъл и Висшият съдебен съвет, когато това му е възложено със закона по чл. 133 от Конституцията, може да издава подзаконови нормативни актове в качеството му на орган, администриращ съдебната власт, по материя съобразно с конституционните му правомощия по чл. 130, ал. 6.

По посочените съображения и в отговор на допуснатото от Конституционния съд тълкувателно питане, с което е сезиран от Пленума на Върховния касационен съд, Министерският съвет изразява следното становище:

Висшият съдебен съвет може да издава подзаконови нормативни актове в качеството му на орган, администриращ съдебната власт, по материя съобразно с конституционните му правомощия по чл. 130, ал. 6, когато това му е възложено със закона по чл. 133 от Конституцията.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:



(Пламен Орешарски)