

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

ИЗВЛЕЧЕНИЕ
от ПРОТОКОЛ № 22

от заседанието на Комисията по правни въпроси към
Пленума на Висшия съдебен съвет,
проведено на 4 октомври 2021 г.

1. ОТНОСНО: Проекти на становища по конституционно дело № 17/2021 г.

МОТИВИ: С Определение от 9 септември 2021 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 17/2021 г. е допуснато за разглеждане по същество искане на Министерски съвет на Република България за задължително тълкуване на разпоредбата на чл.130в, т.3 от Конституцията на Република България като отговори на въпроса: „В правомощията на министъра на правосъдието по чл.130в, т.3 от Конституцията на Република България включва ли се възможността да прави предложение за предсрочно освобождаване от длъжност на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор в хипотезата на чл.129, ал.3, т.5 от Конституцията?“.

С посоченото Определение Висшият съдебен съвет е конституиран като заинтересована институция, като му е предоставен 30-дневен срок за предоставяне на становище.

При произнасянето по конституционно дело № 17/2021 г., Комисия по правни въпроси обсъди и взе предвид решение на пленума на Висшия съдебен съвет, взето по протокол 14/22.06.2021 г., с подкрепата на мнозинството на неговите членове, с което предложението на министъра на правосъдието за отстраняване от длъжност на главния прокурор е оставено без разглеждане като недопустимо. Цитираното решение е поводът Министерски съвет да сезира Конституционния съд с искане за задължително тълкуване на разпоредбата на чл.130в, т.3 от Конституцията на Република България като отговори на въпроса: „В правомощията на министъра на правосъдието по чл.130в, т.3 от Конституцията на Република България включва ли се възможността да прави предложение за предсрочно освобождаване от длъжност на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор в хипотезата на чл.129, ал.3, т.5 от Конституцията?“; поради което и същото се явява основание, Висшият съдебен съвет да не изразява становище по конституционното дело.

Изготвени са два варианта за становище, аргументиращи тезата за утвърдителен и отрицателен отговор на поставения от Министерски съвет въпрос, в случай, че пленумът на ВСС намери за необходимо да вземе становище по същество.

Вариант 1

В правомощията на министъра на правосъдието по чл.130в, т.3 от Конституцията на Република България се включва възможността да прави предложение за предсрочно освобождаване от длъжност на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор в хипотезата на чл.129, ал.3, т.5 от Конституцията на Република България.

Държавната власт има три основни сфери на проявление, възложени на три основни системи от органи, които са относително независими един от друг, но и които функционират в определена взаимна връзка. Това положение е конституционно закрепено в чл.8 от Конституцията на Република България (КРБ). В практиката си Конституционния съд многократно е обсъждал, че трите власти са равностойни, независими и функционират в определена взаимовръзка. Конституционният съд е приел, че в термина „разделение на властите“, както и в много други правни термини има известна условност, тъй като няма работеща конституционна система, която да предвижда и осигурява абсолютна независимост на която и да е от трите власти, защото необходимото равновесие се постига чрез взаимно възпиране. Балансът предполага всяка една от тях да притежава възможност за контрол върху другите. Същевременно модерният конституционализъм изисква динамичното равновесие на властите да се постига чрез сътрудничество и взаимодействие между тях.

С оглед осъществяване на взаимодействието между изпълнителната и съдебната власт в разпоредбата на чл.130в от Конституцията на Република България (КРБ) са формулирани правомощията на министъра на правосъдието. Съгласно т.3 от същия министърът на правосъдието прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи. Председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор несъмнено са магистрати, въпреки осъществяваните от тях функции на административни ръководители, поради което и с оглед липсата на друга изрична конституционна уредба, пречатстваща това правомощие, министърът на правосъдието може да отправи предложение до пленума на Висшия съдебен съвет за освобождаване от длъжност на „тримата големи“.

Възможността министърът на правосъдието да прави предложения за назначаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на магистратите и казусът дали тази възможност не представлява намеса в независимостта на съдебната власт, гарантирана от Основния закон е обсъждана от Конституционния съд в негови Решения № 1/1999 г. по к.д. № 34/1998 г.; № 13/2002 г. по к.д. № 17/2002 г. и № 8/2006 г. по к.д. № 7/2006 г. От мотивите на цитираните решения се изяснява, че правото на министъра на правосъдието да прави предложения пред Висшия съдебен съвет „не нарушава принципите на разделението на властите и независимостта на съдебната власт“, като съдът заключава, че „конституционно гарантираната независимост на съдебната власт, изразяваща се в подчинението ѝ единствено на закона при вземане на решения, тяхната неотменимост от законодателната и изпълнителната власт, както и кадровото ѝ формиране от Висшия съдебен съвет остават ненакърнени.“

Нормата на чл.133 от КРБ предвижда, че условията и редът за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите се уреждат със закон. В изпълнение на цитираното законодателят разписва текста на разпоредбата на чл.173, ал.3 от Закон за съдебната власт (ЗСВ), според който министърът на правосъдието изрично е посочен сред оправомощените субекти, които могат да правят предложения за кандидатури за главен прокурор.

Текстът на чл.175, ал.5 от ЗСВ указва, че основанието за освобождаване на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор се установява от пленума на Висшия съдебен съвет с решение, прието по реда на чл.173. С оглед препращането, което законодателят е разписал и при съобразяване на чл.173, ал.3 от ЗСВ може да се обоснове извод, според който министърът на правосъдието е сред активно легитимирани субекти, които могат да направят предложение пред пленума на Висшия съдебен съвет за отстраняване на лицата по чл.129, ал.2 от Конституцията.

В подкрепа на изложеното е и нормата на чл.46, ал.2 от Закона за нормативните актове (ЗНА), според която когато нормативният акт е непълен, за неуредените в него случаи се прилагат разпоредбите, които се отнасят до подобни случаи, ако това отговаря на целта на акта, а ако такива липсват, отношенията се уреждат съобразно основните начала на правото. Текстът е формулиран като общо предписание, а в конкретиката на разглеждания въпрос следва да се разбира като пропуск в регламентацията, поради което и при използване на един от способите за преодоляване на празноти в законодателството, а именно прилагането на аналогия се извежда правомощието на министъра на правосъдието както да издига кандидатура за главен прокурор, така и правомощието му да предлага предсрочното му

отстраняване, като решението за това може да бъде взето единствено от пленума на Висшия съдебен съвет.

В обобщение пленумът на Висшия съдебен съвет намира, че в правомощията на министъра на правосъдието по чл.130в, т.3 от Конституцията на Република България *се включва* възможността да прави предложение за предсрочно освобождаване от длъжност на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор в хипотезата на чл.129, ал.3, т.5 от Конституцията на Република България.

Вариант 2

В правомощията на министъра на правосъдието по чл.130в, т.3 от Конституцията на Република България *не се включва* възможността да прави предложение за предсрочно освобождаване от длъжност на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор в хипотезата на чл.129, ал.3, т.5 от Конституцията на Република България.

В нормата на чл.129, ал.3 от Конституцията на Република България (КРБ) са уредени хипотезите, при които се освобождават от длъжност съдия, прокурор и следовател. Хипотезите се отнасят и за председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор. Съгласно чл.129, ал.3, т.5 основание за предсрочно освобождаване от длъжност на тези лица е тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт.

Нормата на чл.133 от КРБ предвижда, че условията и редът за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите се уреждат със закон. В изпълнение на цитираното законодателят разписва текста на чл.165, ал.1 от Закон за съдебната власт (ЗСВ), в която са очертани хипотезите за освобождаване от длъжност на магистрат, предвидени в чл.129, ал.3 от КРБ. Аналогична на чл.129, ал.3, т.5 от КРБ („тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт“) е разпоредбата на чл.165, ал.1, т.5 от ЗСВ („наложено дисциплинарно освобождаване от длъжност“).

Едно от правомощията на пленума на Висшия съдебен съвет е разписано в чл.320, ал.4 от ЗСВ, а именно да отхвърли предложението за налагане на дисциплинарно наказание или за отправяне на предложение до президента на републиката по чл.129, ал.3, т.5 от КРБ. Систематичното място на нормата е в Глава шестнадесета „Дисциплинарна отговорност“ от ЗСВ. Изнесеното мотивира извод, според който процедурата по освобождаване от длъжност на

председателите на двата върховни съда и на главния прокурор по своята същност е дисциплинарна такава.

Във връзка с този извод следва да се обърне внимание на текста на чл.312 от ЗСВ. В ал.1 на същия като активно легитимирани лица за отправяне на предложение за образуване на дисциплинарно производство за налагане на дисциплинарно наказание на съдия, прокурор и следовател са съответния административен ръководител, по-горестоящия административен ръководител, Инспектората към Висшия съдебен съвет и министъра на правосъдието. Алинея втора от чл.312 от ЗСВ предвижда специална регламентация за предложенията за налагане на дисциплинарно наказание на членове на Висшия съдебен съвет, каквито са председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главния прокурор. Предложение за налагане на дисциплинарно наказание по чл.308, ал.2 от ЗСВ може да се прави от петима от членовете на пленума на Висшия съдебен съвет или от трима от членовете на съответната колегия. Горното мотивира становище, според което министърът на правосъдието не е сред лицата, на които КРБ и ЗСВ делегират правомощие за отправяне на предложение до пленума на Висшия съдебен съвет за освобождаване от длъжност на „тримата големи“.

Мотив в подкрепа на изразеното становище е и дефинирането на главния прокурор от Конституцията като самостоятелен конституционен орган. В структурата на съдебната власт на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд е възложено да осъществяват върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите от всички съдилища (чл.124 и чл.125 от КРБ), а съгласно разпоредбата на чл.127 от КРБ прокуратурата е учредена като самостоятелен и специализиран конституционен орган, натоварен със задачата да следи за спазването на законността.

От мотивите на решение на Конституционния съд № 11/2020 г. по к.д. №15/2019 г. се установява, че многопластовото съдържание, което разкрива принципът на правовата държава, обхваща и изискването, че тези, които ще следят за спазване на законността, при упражняване на техните правомощия сами трябва да спазват законността. По отношение на дейността на прокуратурата гаранция за съблюдаване на изискването за законност е конституционната уредба (чл.126, ал.2), която възлагайки правомощието за упражняване на надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, придава на главния прокурор статус на самостоятелен конституционен орган (в този смисъл и Решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7 от 2005 г.). Възприемайки този подход, конституционният законодател съсредоточава и персонализира в лицето на главния прокурор крайната отговорност за законосъобразното упражняване от прокурорите на правомощията по чл.127, т.1-6 от Конституцията. С оглед на тази роля на главния прокурор и по аргумент на по-силното основание е немислимо министърът на правосъдието да може прави предложение за

освобождаването му. Освен това наличието на такова правомощие на министъра на правосъдието би представлявало намеса на изпълнителната власт в независимата съдебна, което е нарушение на принципа за разделение на властите, прокламиран в чл.8 от Конституцията. Не е случайно, че Конституционният съд в свое решение № 7/2006 г. по к.д. № 6/2006 г. обявява за противоконституционна нормата на ал.4 от чл.129 от КРБ, според която предложение за освобождаване от длъжност „тримата големи“ може да се прави от една четвърт от народните представители, прието с мнозинство две трети от народните представители, като мотив за произнасянето е, че ако към правомощията на министъра по чл.130в от КРБ се добави и оспорената разпоредба, чието съдържание касае един от най-важните въпроси на организационната независимост на съдебната власт, „дисбалансът между властите става очевиден“.

В обобщение пленумът на Висшия съдебен съвет намира, че в правомощията на министъра на правосъдието по чл.130в, т.3 от Конституцията на Република България *не се включва* възможността да прави предложение за предсрочно освобождаване от длъжност на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор в хипотезата на чл.129, ал.3, т.5 от Конституцията на Република България.

Въз основа на горното,

**КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ КЪМ ПЛЕНУМА НА
ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ
РЕШИ:**

1.1. ПРЕДЛАГА на пленума на Висшия съдебен съвет да вземе следното решение:

I: 1. С оглед решение на пленума на Висшия съдебен съвет по т.1 от протокол № 14 от 22.06.2021 г., с което е оставено без разглеждане като недопустимо предложение на министъра на правосъдието на Република България за отстраняване от длъжност на главния прокурор на Република България **НЕ ИЗРАЗЯВА СТАНОВИЩЕ** по конституционно дело № 17/2021 г.

2. УВЕДОМЯВА Конституционния съд за решението по т.1.

II: Произнасяне по същество.

ВАРИАНТ 1:

1. В правомощията на министъра на правосъдието по чл.130в, т.3 от Конституцията на Република България *се включва* възможността да прави

предложение за предсрочно освобождаване от длъжност на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор в хипотезата на чл.129, ал.3, т.5 от Конституцията на Република България.

2. Становището да се изпрати на Конституционния съд на Република България.

ВАРИАНТ 2:

1. В правомощията на министъра на правосъдието по чл.130в, т.3 от Конституцията на Република България *не се включва* възможността да прави предложение за предсрочно освобождаване от длъжност на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор в хипотезата на чл.129, ал.3, т.5 от Конституцията на Република България.

2. Становището да се изпрати на Конституционния съд на Република България.

1.2. ВНАСЯ като точка в дневния ред за разглеждане на заседание на пленума на Висшия съдебен съвет на **07.10.2021 г.**

*Вярно с оригинала,
технически сътрудник
Ст. Барова*

*ПРЕДСЕДАТЕЛ (п)
НА КОМИСИЯТА:
Цв. Пашкунова*