

РЕШЕНИЕ

№ 7771

София, 31.07.2002

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав, в съдебно заседание на дванадесети април две хиляди и втора година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:АНДРЕЙ ИКОНОМОВ
АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ
ЧЛЕНОВЕ:МАРИНА МИХАЙЛОВА
ЖАНЕТА ПЕТРОВА
ВАНЯ АНЧЕВА

при секретар
на прокурора
от съдията

Мария Попинска
Лиляна Кръстанова
ЖАНЕТА ПЕТРОВА

и с участието
изслуша докладваното

по адм. Дело № 1293/2002.

Заместник-директорът на Специализираната следствена служба и член на Висшия съдебен съвет Румен Георгиев Георгиев е подал касационна жалба срещу решението от 9.01.2002 г. по адм.дело № 1773/2001 г. по описа на Върховния административен съд в частта, в която е била отхвърлена подадената от него жалба срещу решението на Висшия съдебен съвет по протокол № 7 от 21.02.2001 г., точки 6, 7 и 9 до 11, както и срещу и решението на Висшия съдебен съвет по протокол № 8 от 28.02.2001 г., точка 5, с което били допълнени точка 10 и точка 11 от първото решение. Направени са оплаквания за неправилност на решението поради нарушение на материалния закон и на съществени процесуални правила и е поискана отмяната му.

Висшият съдебен съвет не е взел становище.

Представителят на Върховната административна прокуратура е дал заключение, че решението е правилно, тъй като е съобразено с материалния закон.

Петчленният състав на Върховния административен съд като провери допустимостта на жалбата и правилността на решението в обжалваната му част, съобразно направените касационни оплаквания прие следното:

Жалбата е допустима. Подадена е била от страна, взела участие в първоинстанционното производство по делото в законоустановения четиринадесетдневен срок за касационно обжалване по чл. 33, ал.1 ЗВАС.

По същество жалбата е основателна.

Съдът е установил, че с решението си от 21.02.2001 г. по точка 6 Висшият съдебен съвет е задължил директора на Специализираната следствена служба и директорите на окръжните следствени служби да предприемат действия за прекратяване на трудовите правоотношения с всички следователи и служители, които отговарят на условията за пенсиониране при III-та категория труд. С решението си по точка 7, Висшият съдебен съвет препоръчал на главния прокурор да предприеме действия по точка 6, относно директорите на окръжните следствени служби. С решението по точка 9 било възложено на комисията по щата към Висшия съдебен съвет да извърши разпределение на освободените щатни бройки по точки 6, 7 и 8 между съдилищата и прокуратурата при спазване на уточненото съотношение между съдии, прокурори и административни служители. С решението по точка 10 било възложено на директорите на следствените служби, включително на директора на Специализираната следствена служба, в срок до 28.02.2001 г. да предложат съкращаването на заети щатни бройки в администрацията на следствените служби в случаите, когато съотношението между следователи и административни служители, включително военизиран персонал, е по-високо от 1:0,7. С решението по точка 11 Висшият съдебен съвет възложил на комисията по щата да извърши разпределение на горната численост между съдилищата и прокуратурата, както и за нуждите на следствените служби, в които посоченото съотношение е под 0.7 служители на един следовател. С решението по точка 6 по протокол № 8 от 28.02.2001 г. /неточно посочено по точка 6/ Висшият съдебен съвет допълнил решението си по точки 10 и 11 по протокол № 7 от 21.02.2001 г., като препоръчал освободените от следствените служби служители да бъдат обсъждани с предимство при назначаването на служители в съдилищата и прокуратурата. Тричленният състав на Върховния административен съд е приел, че при постановяването на решенията на Висшия съдебен съвет в обжалваните им части, с изключение на точка 8 от

решението от 9.01.2002 г., не са били допуснати нарушения на чл.27, ал.1, т.3 и чл.187, ал.1 от Закона за съдебната власт.

Висшият съдебен съвет е постоянно функциониращ административен орган, който определя състава и осъществява организацията на съдебната власт. Правомощията на Висшия съдебен съвет са уредени в чл.27, ал.1 от Закона за съдебната власт при условия на изчерпателното им изброяване. Решенията за освобождаване на следователи попадат в кръга на компетентност на Висшия съдебен съвет съгласно чл.27, ал.1, т. 4 ЗСВ. С решението си по точка 6, Висшият съдебен съвет е задължил директора на Специализираната следствена служба и директорите на окръжните следствени служби да предприемат действия в тази насока, поради необходимостта от изпълнение на процедурата по чл.30, ал.1 ЗСВ, която изисква да бъде направено предложение от директора на Специализираната следствена служба за освобождаването на следователите от тази служба, както и от страна на директорите на окръжните служби - за работещите там следователи. Същината на направеното с жалбата оспорване в действителност изисква отговор за наличието на правомощие на Висшия съдебен съвет да вмени в задължение на ръководителите на следствените служби изпълнението на посочените в решението действия. Съгласно чл.123, ал.2, т.2 ЗСВ директорът на Специализираната следствена служба и директорите на окръжните следствени служби правят предложение пред Висшия съдебен съвет за определяне броя на следователите, както и за тяхното назначаване или освобождаване. При наличието на такъв елемент от процедурата по освобождаването на следователи от Висшия съдебен съвет следва да се приеме, че производството започва по инициатива на ръководителите на следствените служби, в кръга на чиято преценка е необходимостта от внасянето на такива предложения. В съответствие с предоставеното им правомощие същите вземат самостоятелно решение, поради което не е допустимо да бъдат задължавани да направят предложения по чл.123, ал.2, т.2 ЗСВ. Директорът на Специализираната следствена служба и директорите на окръжните следствени служби не са йерархично подчинени на Висшия съдебен съвет, а от това следва, че съветът не би могъл да взема решения, с които да им вменява задължения. Висшият съдебен съвет би могъл само да препоръча внасянето на предложения, както е сторил по отношение на главния прокурор с решението от 21.02.2001 г. по точка 7. Що се отнася до това решение, то няма задължителен характер, поради което не представлява индивидуален административен акт, засягащ право или законен интерес на лица или органи на следствените служби. Същото може да се отбележи и за решението на Висшия съдебен съвет от 28.02.2001 г. по точка 6, с което се препоръчва назначаването с предимство в съдилищата и прокуратурата на освободените служители от следствените служби. Като не е оставил жалбата без разглеждане в тези части, първоинстанционният съд е постановил недопустимо решение.

Решението на тричленния състав е незаконосъобразно и относно отхвърлянето на жалбата за решението от 21.02.2001 г. по точка 10. С решението се възлага на директорите на следствените служби изготвянето на предложения за съкращаване на заети щатни бройки в администрацията на службите. Съгласно чл.127, ал.2, т.2 от Закона за съдебната власт директорите на следствените служби назначават и освобождават служителите от съответните служби, поради което Висшият съдебен съвет не би могъл нито да се занимае с разглеждането на въпрос, за който не е натоварен, нито да ги задължи да вземат решение, влизащо в кръга на техните правомощия, за което те имат възможност за свободна преценка.

Произнасянето на тричленния състав противоречи на закона и що се отнася до отхвърлянето на жалбата срещу решенията на Висшия съдебен съвет от 21.02.2001 г. по точки 9 и 11. Тяхната незаконосъобразност се обуславя, на първо място, от установената незаконосъобразност на решенията по точка 6, 8 и 10. Въпреки че от тях не произтичат задължения за органи или лица извън органа, който ги е издал, тези решения създават предпоставки за засягане на интереси поради това, че съдържат разпореждане за прехвърляне на освободените щатни бройки на директори на окръжните следствени служби, следователи и административни служители и разпределението им в съдилищата и прокуратурата. Ако Висшият съдебен съвет има право да определя броя на следователите, то той не може да определя броя на служителите, заети в администрацията на следствените служби, което е в прерогативите на техните ръководители /чл.187, ал.1 ЗСВ/. Не би могло да се извършва и прехвърляне на бройките на директори на окръжни следствени служби, само поради факта, че те се заемат от лица, отговарящи на условията за пенсиониране, при положение, че длъжността директор на окръжна следствена служба съществува по закон.

В жалбата се съдържат и оплаквания за допуснати от съда нарушения на съществени процесуални правила. Поддържа се, че съдът бил обявил делото за решаване без да изясни дали протокол № 7 от 21.02.2001 г., съдържащ обжалваните решения с изключение на това, взето на 28.02.2002 г., е били подписан от председателстващия заседанието член на Висшия съдебен съвет.

Тези обстоятелства следва да се считат изяснени. Приложените по делото извлечения от протокол № 7 от 21.02.2001 г. са със заверка "вярно с оригиналния протокол, предаден за подпис", в същия смисъл е и направеното от процесуалния представител на Висшия съдебен съвет изявление. Приложено е удостоверение № 11-02-164/15.10.2001 г. на Висшия съдебен съвет в уверение на това, че протоколи № 7/21.02.2001 г. и № 10/14.03.2001 г. не са върнати подписани от председателстващия заседанието.

Не се оправдава и оплакването, че съдът се бил позовал на несъществуващи решения на щатната комисия при Висшия съдебен съвет и на комисията по натовареността на следствените служби. В действителност съдът не е посочил такива източници на доказателства. Доколкото ги е споменал, то е било по повод на тяхното вписване в приложените по делото извлечения на протоколи от проведеното на 21.02.2001 г. заседание на Висшия съдебен съвет.

С оглед констатираното от касационната инстанция нарушение на материалния закон, допуснато при постановяване на обжалваното решение, ще следва да се постанови отмяната му в частта за отхвърляне на жалбата срещу решенията на Висшия съдебен съвет по протокол № 7 от 21.02.2001 г. по точка 6, 9, 10 и 11. Вместо него ще следва да се постанови друго за отмяна на посочените решения на Висшия съдебен съвет, взети при съществени нарушения на нормите, които определят компетентността и оперативната самостоятелност на органите, ръководещи следствените служби. Касационната инстанция дължи произнасяне по същество, тъй като обжалваните решения на Висшия съдебен съвет не са били отменени на заседанието на съвета от 14.03.2001 г., както е поддържал представителя на административния орган. Такова изрично произнасяне няма, а обратният извод не може да се направи предвид съдържанието на представените извлечения от протоколи от заседанието на 14.03.2001 г. Приложен е протокол № 7 от 14.03.2001 г., точки 6-11, в който се възпроизвеждат същите решения. Приложено е и извлечение от протокол № 10 от 14.03.2001 г., точка 1, в което се съдържа ново по същината си решение, както и извлечение от протокол № 10 от 14.03.2001 г., точка 2. С взетото по точка 2 решение се указва да бъдат сведени до знанието на директорите на окръжните следствени служби финансовите решения, които Висшият съдебен съвет е гласувал на заседанието си на 21.02.2001 г., при което протоколът да има вида, в който е бил предложен и гласуван от съвета.

Що се отнася до възражението за липсата на подпис на председателстващия заседанията на колективния административен орган върху протоколите, които удостоверяват взетите на това заседание решения, това указва на недовършеност на самите административните актове. Липсата на подпис на председателстващия член на Висшия съдебен съвет означава липса на волеизявление, каквото се изисква от чл.15, ал.1, т.6, предл.2 ЗАП, за да съществува обективно административен акт. Такива актове не могат да въздействат за регулиране на разгледаните с тях правоотношения, дори и при липса на съдебното им оспорване. Тъй като присъщият им недостатък не се състои в противоречие със закона, а в това, че не им е придаден завършен вид, съдът, който се произнася по законосъобразността на акта, не може да ги обяви за нищожни. Поради това и в конкретния случай ще следва да се постанови тяхната отмяна.

Решението на тричленния състав на Върховния административен съд в частта за отхвърляне на жалбата срещу решението на Висшия съдебен съвет по протокол № 7 от 21.02.2001 г., точка 7, и решението на органа на същия орган по протокол № 8 от 28.02.2001 г., точка 6, ще следва да се обезсилени като недопустимо независимо от липсата на такова оплакване. Проверката за неправилност на съдебното решение се предхожда от проверка за неговата валидност и допустимост, която касационната инстанция провежда служебно с цел отношенията между страните да не бъдат установени по силата на решения, засегнати от тежки процесуални пороци. С оглед недопустимостта на производството в тази част подадената жалба ще следва да се остави без разглеждане и да се постанови прекратяването му пред Върховния административен съд.

По изложените съображения и на основание чл.40 ЗВАС, петчленният състав на Върховния административен съд

РЕШИ:

ОТМЕНЯ решението от 9.01.2002 г. по адм.дело № 1773/2002 г. по описа на Върховния административен съд в частта, за отхвърляне на подадената от заместник-директора на Специализираната следствена служба и член на Висшия съдебен съвет Румен Георгиев Георгиев жалба, срещу решенията на Висшия съдебен съвет по протокол №7 от 21.02.2001 г., точка 6, 9, 10 и 11 и **ВМЕСТО НЕГО ПОСТАНОВЯВА:**

ОТМЕНЯ решенията на Висшия съдебен съвет по протокол № 7 от 21.02.2001 г., точка 6, 9, 10 и 11.

ОБЕЗСИЛВА решението от 9.01.2002 г по адм.дело № 1773/2002 г. по описа на Върховния административен съд в частта за отхвърляне на подадената жалба, против решението на Висшия съдебен съвет, взето по протокол № 7 от 21.02.2001 г., точка 7, и решението на Висшия съдебен съвет, взето по протокол № 8/28.02.2001 г., точка 6, и **ВМЕСТО НЕГО ПОСТАНОВЯВА:**

ОСТАВЯ БЕЗ РАЗГЛЕЖДАНЕ жалбата на заместник-директора на Специализираната следствена служба и член на Висшия съдебен съвет Румен Георгиев Георгиев, срещу решението на Висшия съдебен съвет по протокол № 7 от 21.02.2001 г., точка 7, и решението на Висшия съдебен съвет по протокол № 8/28.02.2001 г., точка 6.

ПРЕКРАТЯВА съдебното производство в тази част.

Решението е окончателно.

Вярно с оригинала,

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

/п/ Андрей Икономов

/п/ Александър Еленков

секретар:

ЧЛЕНОВЕ:

/п/ Марина Михайлова

/п/ Жанета Петрова

/п/ Ваня Анчева

Ж.П.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ

на съдиите Андрей Икономов, председател на състава и Александър Еленков

Не сме съгласни с постановения краен резултат по следните съображения:

От фактическа страна е било установено, че по предложение на свои комисии Висшият съдебен съвет на заседанието си от 21.02.2001 г. е приел решения, с които е задължил директора на Специализираната следствена служба и директорите на окръжните следствени служби да предприемат действия за прекратяване на трудовите правоотношения с всички работещи следователи и служители, пенсионирани при условията на III категория труд, и е възложил на същите административни ръководители в срок до 28.02.2001 г. да предложат съкращаване на заети щатни бройки в администрацията на следствените служби в случаите, когато съотношението между следователи и административни служители, вкл. и военизиран персонал, е по-високо от 1 : 0,7.

Тези решения несъмнено имат административен характер и целят да бъдат внесени някои корекции в щатовете на следствените служби.

Тези решения са приети от петчленния състав по настоящето съдебно решение за незаконосъобразни, защото Висшият съдебен съвет не можел да вмени в задължение на ръководителите на следствените служби такива действия. Производството пред Висшия съдебен съвет за определяне броя на следователите или за освобождаване на някои от тях започвало по предложение на тези ръководители и в съответствие с предоставеното им от закона правомощие било те да вземат самостоятелно решение, поради което не било допустимо да бъдат задължавани да предприемат посочените действия. Още повече, че директорът на Специализираната следствена служба и директорите на окръжните следствени служби не са йерархично подчинени на Висшия съдебен съвет, от което следвало, че Висшият съдебен съвет не би могъл да взема решения, с които да им вменява задължения.

Тези свои изводи петчленният състав е основал на нормите на чл.27,ал.1,т.3 и т.4, чл.30,ал.1, чл.123,ал.2,т.2 и чл.187,ал.1 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), според които Висшият съдебен съвет определя броя на следователите във всичките следствени служби по предложения от директора на Специализираната следствена служба и от директорите на окръжните следствени служби, които определят и броя на служителите в техническите звена и канцеларии на съответните служби.

Считаме, обаче, че петчленният състав неоправдано не е продължил тълкуването на чл.16,ал.1,изр.първо,ЗСВ, с което започва абзац първи на трета страница от мотивите на съдебното решение - Висшият съдебен съвет е постоянно функциониращ административен орган, който определя състава и осъществява организацията на съдебната власт. Въпросът е - този постоянно функциониращ административен орган може ли да определя състава и организацията на съдебната власт самостоятелно, т.е. като се самосезира или това може да прави само по отношение на определено звено от съдебната система и то след надлежно сезиране от министъра на правосъдието или от ръководителя на това звено. С решението си петчленният състав очевидно е дал отрицателен отговор на този въпрос - т.е., че Висшият съдебен съвет може да решава въпроси свързани с определянето на състава и организацията на съдебната власт само след надлежно сезиране, което е предпоставка за законосъобразност на взетите от него решения.

Този отговор не държи сметка за обстоятелството, че Висшият съдебен съвет е постоянно съществуващ и постоянно функциониращ **висш административен орган** на съдебната власт, който функционално се различава от другите органи на тази власт - Висшия съдебен съвет не участва в правораздаването, а **осъществява управленски правомощия** (реш. № 8 от 15.09.1994 г. по к.д.№ 9 от 1994 г.; реш. № 17 от 03.10.1995 г. по к.д.№ 13 от 1995 г.). На кого и по каква линия е висш административен орган Висшият съдебен съвет? Спрямо кого и по каква линия упражнява той управленски правомощия? Очевидно е, че Висшият съдебен съвет не е висш административен орган на съдиите, прокурорите и магистратите в тяхната правораздавателна дейност, защото по

правило не участва в тази дейност и преди всичко защото при осъществяването на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона - чл.117,ал.2 от Конституцията на Република България. Следователно, Висшият съдебен съвет упражнява управленски правомощия в друга дейност и това е административната (управленченската) дейност в съдебната власт като самоуправляваща се система. Ръководните органи на отделните звена на тази система имат двойка функция - правораздавателна, която те осъществяват в качеството си на магистрати и административна (управленска), която те осъществяват като административни ръководители на съответните звена от съдебната система. По отношение на тях при осъществяването на втората им функция, Висшият съдебен съвет е висш административен орган и има управленски правомощия. Затова, да се отрече правото на Висшия съдебен съвет да се самосезира по чисто административни въпроси, каквито несъмнено са въпросите, свързани с бюджета, финансите и щатната дисциплина на отделните звена, на практика означава да се отрече признатата и от Конституционния съд същност на Висшия съдебен съвет като **висш административен орган**, който **осъществява управленски правомощия** в съдебната власт.

Като пример би могло да се посочи намиращото се в кориците на делото писмо № 61-00-0009 от 09.02.2001 г. на министъра на финансите, с което той уведомява Висшия съдебен съвет, че бюджетът на съдебната власт за 2001 г. е разчетен да осигури средства за издръжка на 9479 средногодишни щатни бройки и е предвидено в края на 2001 г. общата численост на персонала след поетапно заемане на работните места да достигне 9980 щатни бройки, от които 3850 за магистрати и 6130 за служители. Нима Висшият съдебен съвет не е властен да прецени как да бъдат разпределени по отделните звена на съдебната система тези 3850 щатни бройки за магистрати и 6130 за служители? И ако това разпределение не би могло да задоволи нуждите от нови щатни бройки на тези звена, които в момента изпитват сериозна необходимост от допълнителна работна ръка (магистрати или служители), Висшият съдебен съвет ще бъде ли безпомощен да направи вътрешни размествания, в резултат на които да прехвърли щатни бройки, взети от такива звена на съдебната система, които в този момент не само не изпитват нужда от допълнителни служители, но дори и наличните им щатни бройки са повече от действителната необходимост, обусловена от реалната натовареност на тези звена в момента?

За какво друго, ако не за известното "придръпване на чергата" говорят данните от протокола от заседанието на Висшия съдебен съвет, проведено на 21.02.2001 г., според които наличните щатни бройки в Специализираната следствена служба и окръжните следствени служби осигуряват натовареност от 2 дела месечно на един следовател. А не е ли възможно такова "придръпване" да се прави и от ръководители на други звена от съдебната система? Няма ли право Висшият съдебен съвет да осъществи регулаторна функция като увеличава и съответно намалява общия брой на щатните бройки на съответните звена в зависимост от конюнктурното натоварване в тях? Очевидно е, че отрицателният отговор на всичките тези въпроси ще изпразни от съдържание същността на Висшия съдебен съвет като **висш административен орган** на съдебната власт, който осъществява **управленски правомощия**. Висшият съдебен съвет е работодателя по отношение на магистратите. Не може работодателя да бъде лишен от правото да изрази воля дали да останат на работа магистрати, които са пенсионери или такива, които са придобили право на пълна пенсия.

Затова считаме, че нормата на чл.16,ал.1,изр.първо,ЗСВ, следва да бъде тълкувана разширително по смисъла на чл.46,ал.1,ЗНА, а именно - Висшият съдебен съвет определя състава и организацията на съдебната власт като решава властнически всички административни въпроси, свързани с бюджета, финансите и щатната дисциплина на отделните звена от съдебната система, и по предложение на съответните звена определя конкретните длъжности и персонално назначава съдиите, прокурорите и следователите на тези длъжности.

При това тълкуване на чл.16,ал.1,изр.първо,ЗСВ, постановеното от тричленния състав на Върховния административен съд, пето отделение, решение е правилно и следва да бъде оставено в сила.

ИЗГОТВИЛИ особеното мнение:

1.(А.Икономов)

2.(А.Еленков)