

ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

Тричленен състав

РЕШЕНИЕ № 11956

от 08.10.2018 г.

по адм. д. № 7520 / 2018 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Първо отделение,
в съдебно заседание на осемнадесети септември в състав:

Председател: ЙОРДАН КОНСТАНТИНОВ

Членове: ПЕТЯ ЖЕЛЕВА
МАРИЯ РАДЕВА

при секретар Б. П. и с участието на прокурора Г. Х. изслуша докладваното от
председателя по адм. д. № 7520/2018

Производството е по реда на чл. 185 и сл. от Административно-процесуалния
кодекс.

Постъпила е жалба от И. Н. М. от гр. София срещу чл. 8, ал. 3, т. 2 от
Правилника за администрацията на Прокуратурата на Република, издаден от Висшия
съдебен съвет, обн., ДВ, 106 от 10.12.2013 г., изм. и доп. бр. 58 от 26.07.2016 г., бр. 12
от 06.02.2018 г., изм. бр. 33 от 17.04.2018 г.

На първо място се развиват се оплаквания, че при изменението на Правилника
са допуснати съществени нарушения на административно-производствените правила,
установени с нормите на чл. 28, ал. 2 и чл. 26 ЗНА, тъй като липсват каквито и да е
мотиви за изменение на оспорената разпоредба.

Правят се и оплаквания, че направеното изменение на оспорената разпоредба е
нецелесъобразно и не съответства на целта на закона. Навеждат се доводи, че до
изменението на разпоредбата главният секретар е изпълнявал добросъвестно и
компетентно задълженията си, като промяната за необходимост от юридическо
образование за заемане на длъжността е несъстоятелно, тъй като нито едно от
задълженията на главния секретар не предполага наличие на юридическо образование.

На отделен ред се правят и оплаквания, че въведеното с разпоредбата на чл. 8,
ал. 3, т. 2 от Правилника за администрацията на Прокуратурата на Република изискване
за юридическо образование е дискриминационно, тъй като е въведено единствено с цел
отстраняване на жалбоподателя.

По изложените основания се иска отмяна на нормата на чл. 8, ал. 3, т. 2 от
Правилника за администрацията на Прокуратурата на Република, издаден от Висшия
съдебен съвет, като незаконосъобразна. Претендира присъждане на разноски.

Ответният по жалбата Висш съдебен съвет - гр. София чрез своя процесуален представител взема становище за неоснователност на жалбата.

Представителят на Върховна административна прокуратура дава заключение за не основателност на жалбата.

Върховният административен съд, тричленен състав на първо отделение, като обсъди събраните по делото доказателства и доводите на страните, намира за установено следното:

Съгласно чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България, Върховният административен съд се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закона. Тези актове имат нормативен характер, с тях се създават права и задължения за неограничен кръг правни субекти, за които съществува правен интерес да ги обжалват пред ВАС, ако считат, че те противоречат на закона като нормативен акт от по-висока степен и накърняват правата и законните им интереси. Съгласно чл. 187, ал. 1 от АПК подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето.

До изменението, обнародвано ДВ, бр. 33 от 2018 г., нормата на чл. 8, ал. 3, т. 2 от Правилника за администрацията на Прокуратурата на Република е имала съдържанието, според което за главен секретар може да се назначи лице, което има висше образование с образователна степен "магистър". След изменението през 2018 г. нормата има съдържанието, според което а главен секретар може да се назначи лице, което има завършено висше образование с образователно-квалификационна степен "магистър" по специалността "Право".

По делото няма спор, че жалбоподателят е заемал длъжността главен секретар до въпросното изменение, след което е бил освободен, тъй като не притежава завършено висше образование по специалността "право". Предвид на това следва да бъде прието, че за него съществува правен интерес от оспорване на посочената разпоредба.

Съгласно чл. 340, ал. 1 от Закона за съдебната власт /ЗСВ/, при осъществяване на своите правомощия Висшият съдебен съвет, Инспекторатът към Висшия съдебен съвет, Националният институт на правосъдието и органите на съдебната власт се подпомагат от администрация. Според алинея втора на същия член, администрацията на органите на съдебната власт е администрацията на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд, на главния прокурор, на Върховната касационна прокуратура, на Върховната административна прокуратура, на Националната следствена служба, на съдилищата, на прокуратурите, на окръжните следствени отдели и на следствения отдел в специализираната прокуратура.

Чл. 342, ал. 1 ЗСВ разпорежда, че по предложение на всяка от колегиите пленумът на Висшия съдебен съвет приема правилници за администрацията на съответните органи на съдебната власт.

Съгласно чл. 342, ал. 2 ЗСВ, с правилниците се определят звената на администрацията, функционалните им характеристики, организацията на работата в администрацията на органите на съдебната власт, длъжностното разписание, типовите длъжностни характеристики на съдебните служители, редът за провеждане на конкурс, условията за несъвместимост за съдебен служител и органите по назначаването им.

Нормата на чл. 357, ал. 1 ЗСВ разпорежда, че администрациите на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор се ръководят от главни секретари.

Според чл. 357, ал. 6 от същия закон, Изискванията за заемане на длъжността на главния секретар и на съдебния администратор се определят с правилниците по чл. 342, ал. 1.

При така очертаната правна рамка, следва да бъде прието, че Висшият съдебен съвет има законово предоставена делегация да приема правилник за администрацията на Прокуратурата на Република, в това число и да определя изискванията за заемане на длъжността "главен секретар". В този смисъл, приемайки изменение на нормата на чл. 8, ал. 3, т. 2, Висшият съдебен съвет е действал в рамките на своята компетентност. От последното следва извод, че оспорената разпоредба е издадена от компетентен орган. Впрочем в жалбата не се правят оплаквания в обратния смисъл.

Първата група оплаквания на жалбоподателя са за допуснати нарушения на административно-производствените правила при приемане на изменението на наредбата. Излагат се аргументи, че в случая са нарушени основни принципи на нормотворчеството като необходимост, обосновааност, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност, установени с чл. 28, ал. 2 и чл. 26 от Закона за нормативните актове /ЗНА/. Посочва се, че в случая само формално е налице доклад към проекта за изменение на разпоредбата, в който доклад по същество не се съдържат мотиви, които да обосновават необходимостта от юридическо образование за заемане на длъжността "главен секретар" в прокуратурата, както и че липсва анализ на дейността на главните секретари в отделните органи на съдебната система, в това число спецификата на дейността на главния секретар в администрацията на главния прокурор. В тази насока са изложени аргументи на л. 3 /л. 7 от делото/ от жалбата.

По така направените оплаквания настоящата съдебна инстанция приема за установено следното:

Съгласно чл. 26, ал. 1 ЗНА изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на необходимост, обосновааност, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност.

Според чл. 28, ал. 2 ЗНА, мотивите, съответно докладът, съдържат: 1. причините, които налагат приемането; 2. целите, които се поставят; 3. финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; 4. очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; 5. анализ за съответствие с правото на Европейския съюз.

Към съпроводително писмо изх. № ВСС - 6670/11.05.2018 г. на Висшия съдебен съвет са приложени по опис писмени доказателства, съставляващи административната преписка. Допълнително с писма молба от 17.08.2018 г. процесуалният представител на ВСС е представил доказателства по опис, касаещи приемането на изменението на оспорената разпоредба. Всички тези доказателства са приети по делото в проведеното съдебно заседание на 18.09.2018 г.

Предвид така представените доказателства следва да бъде прието, че при приемане на разпоредбата на чл. 8, ал. 3, т. 2 от Правилника за администрацията на Прокуратурата на Република не са допуснати нарушения на административно-производствените правила, от вида на твърдяните от жалбоподателя. Видно от доказателствата по делото, фактическата обстановка по приемане на изменението на процесната разпоредба се е развила както следва: 1. Предложение от главния прокурор на Република България до Прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет за приемане на Проект на Правилник за изменение и допълнение на Правилника на администрацията на Прокуратурата на Република България /л. 47 - 49 от делото/, в което са изложени подробни аргументи защо следва да бъде въведено изискване за

юридическо образование за заемане на длъжността "главен секретар", в който смисъл да се измени чл. 8, ал. 3, т. 2 от правилника; 2. Извлечение от протокол № 5 от 14.02.2018 г. от заседание на Прокурорска колегия на ВСС, по т. 17 от който е прието, да бъде предложено на пленума на ВСС при условията на чл. 342, ал. 1 ЗСВ да приеме правилник за допълнение на Правилника на администрацията на Прокуратурата на Република България /л. 46/ от делото; 3. Извлечение от протокол № 5 от заседание на Комисия по правни и институционалните въпроси към Пленума на ВСС от 26.02.2018 г., според което проектът за изменение на Правилника на администрацията на Прокуратурата на Република България следва да се обнародва на интернет-страницата на ВСС ведно с доклада към него /л. 45 от делото/. 4. Оценка на въздействието /л. 40 - 44 от делото/. 5. Копие от интернет-страницата на ВСС /л. 35 и сл. от делото/. 6. Предложение от членове на Прокурорската колегия на ВСС до пленума на ВСС относно приемане на проект за Правилник за допълнение на Правилника на администрацията на Прокуратурата на Република България, в което са изложени аргументи относно необходимостта от въвеждане на изискване за юридическо образование за заемане на длъжността "главен секретар" /л. 32 - 34 от делото/. 6. Обобщен проект за правилник за изменение и допълнение на Правилника на администрацията на Прокуратурата на Република България /л. 31 от делото/. 7. Извлечение от протокол № 10 от заседание на Комисията по правни и институционалните въпроси към Пленума на ВСС от 10.04.2018 г., като по т. 1 е предложено на Пленума на ВСС да приеме Правилник за изменение и допълнение на Правилника на администрацията на Прокуратурата на Република България от 26.02.2018 г. - л. 29 - 30 от делото. 8. Пълен стенографски протокол № 11 от заседание на ВСС, проведено на 12.04.2018 г. /л. 20 - 25 от делото/, на което е приет Правилник за изменение и допълнение на Правилника на администрацията на Прокуратурата на Република България.

При така изброените доказателства съдът намира, че ВСС е спазил изискванията на ЗНА относно приемане на изменение на нормата на чл. 8, ал. 3, т. 2 от Правилника на администрацията на Прокуратурата на Република България, в това число са изложени подробни аргументи защо следва да бъде въведено изискване за завършено висше образование, квалификационна степен "магистър" по специалността "право" за заемане на длъжността "главен секретар". В този смисъл оплакванията на жалбоподателя за допуснати съществени процесуални нарушения на административно-производствените правила при приемане на оспорената разпоредба се явяват неоснователни.

На второ място в жалбата се правят оплаквания за несъответствие на нормата с целта на закона. В тази насока се навеждат доводи, че за времето от 2008 г. до приемане на изменението на нормата жалбоподателят е заемал длъжността "главен секретар" с образователна степен "магистър" по специалност "икономика" и е изпълнявал добросъвестно и компетентно задълженията си, като изискването за юридическо образование за заеманата длъжност е несъстоятелно, тъй като вменените задължения за длъжността предполагат знания в областта на бюджета и финансите на Прокуратурата.

Направените оплаквания са несъстоятелни.

Съгласно чл. 196 АПК при оспорване на подзаконовни нормативни актове се прилагат субсидиарно разпоредбите за оспорване на индивидуални административни актове, без изрично посочените разпоредби на чл. 142, ал. 1, чл. 152, ал. 3, чл. 173 и 178. Член 146 АПК разпорежда, че Основанията за оспорване на административните актове са: 1. липса на компетентност; 2. неспазване на установената форма; 3. съществено

нарушение на административнопроизводствени правила; 4. противоречие с материалноправни разпоредби; 5. несъответствие с целта на закона.

В конкретния случай в този пункт на жалбата не се сочи точно на коя разпоредба на материален закон противоречи нормата на чл. 8, ал. 3, т. 2 от Правилника на администрацията на Прокуратурата на Република България.

Изискванията за заемане на длъжността "главен секретар" се определят с правилниците по чл. 342, ал. 2 ЗСВ. Задачите и функциите на главния секретар на ВКС, ВАС и главния прокурор законово са дефинирани в чл. 357, ал. 7 ЗСВ. При така очертаните функции е нормално и логично лицето, заемащо тази длъжност да притежава юридическо образование, а не икономическо такова. Косвено подкрепя в тази насока е нормата на чл. 357, ал. 10 ЗСВ, в сила от 04.01.2011 г., т.е. много преди приемане на процесната разпоредба, според която времето, прослужено като главен секретар на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор, се зачита за стаж по чл. 164, ал. 1 - 7, за лица с висше юридическо образование.

Висшият съдебен съвет, в качеството си орган на съдебната власт, е в законово правомощие да определя изискванията, на които следва да отговарят лицата, заемащи длъжността "главен секретар". В закона не съществува нормативно изискване относно вида образование, което следва да притежава главния секретар, от което следва извод, че при приемането на изискванията относно вида образование за заемане на длъжността "главен секретар", органът действа при условията на оперативна самостоятелност и преценката му в тази насока не подлежи на съдебен контрол.

Доколкото става въпрос за приемане на правна норма, която действа по отношение на неограничен кръг

правни адресати това по какъв начин е изпълнявал функциите си жалбоподателя през времето, което е заемал длъжността главен секретар, е обстоятелство, което е не относимо към настоящия спор.

На последно място в жалбата се правят оплаквания, че с изменението на разпоредбата на чл. 8, ал. 3, т. 2 ПАПРБ е въведено дискриминационно изискване, което има за цел единствено отстраняване на жалбоподателя от заеманата длъжност "главен секретар".

По така направеното оплакване съдът съобрази следното:

Съгласно чл. 4, ал. 2 от Закона за защита от дискриминация, пряка дискриминация е всяко по-неблагоприятно третиране на лице на основата на признаците по ал. 1, отколкото се третира, било е третирано или би било третирано друго лице при сравними сходни обстоятелства. В конкретния случай, предвид фактите по делото не би могло да се приеме, че въвеждането на изискване за притежаване на юридическо образование следва да бъде квалифицирано като пряка дискриминация по смисъла на цитираната разпоредба. Би могло да се мисли за наличие на дискриминация в обратния случай - ако за заемане на длъжността главен секретар се въведе изискване за притежаване на икономическо образование, при положение, че за всички останали главни секретари съществува изискване за притежание на юридическо образование. След като цитираната по-горе норма на чл. 357, ал. 10 ЗСВ определя, че прослуженото време като "главен секретар" се зачита за стаж за лицата по чл. 164, ал. 1 - 7 - съдия в районен, окръжен, апелативен, административен, специализиран наказателен, апелативен специализиран, Върховен административен или Върховен касационен съд или равните по степен прокуратури, то няма как да бъде прието, че въвеждането на изискване за притежание на юридическо образование за длъжността "главен секретар"

при администрацията на главния прокурор съставлява дискриминация по признак образование.

Отделно от това, една правна норма има действие по отношение на неограничен кръг правни субекти и от доказателствата по делото не може да се приеме, че процесната разпореда е създадена единствено и с цел да бъде прекратено служебното правоотношение с жалбоподателя.

На основание изложеното следва да бъде прието, че нормата на чл. 8, ал. 3, т. 2 от Правилника за администрацията на Прокуратурата на Република, издаден от Висшия съдебен съвет, обн., ДВ, 106 от 10.12.2013 г., изм. и доп. бр. 58 от 26.07.2016 г., бр. 12 от 06.02.2018 г., изм. бр. 33 от 17.04.2018 г., е приета от компетентен орган, в рамките на законово делегираните му правомощия, при липса на допуснати нарушения на административно-производствените правила и при липса на констатирано противоречие със закон или друг нормативен акт с по-висш ранг.

Поради това жалбата на И. Н. М. от гр. София срещу същата следва да бъде отхвърлена като неоснователна.

При този изход на процеса жалбоподателя следва да бъде осъден да заплати на ответника юрисконсулско възнаграждение в размер на 500 /петстотин/ лева.

Предвид гореизложеното и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, Върховният административен съд, тричленен състав на първо отделение,

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ ЖАЛБАТА на И. Н. М. от гр. София, ж.к. "Сухата река", бл. 10, вх. А, ет. 2, ап. 3, ЕГН *****, срещу чл. 8, ал. 3, т. 2 от Правилника за администрацията на Прокуратурата на Република, издаден от Висшия съдебен съвет, обн., ДВ 106 от 10.12.2013 г., изм. и доп. бр. 58 от 26.07.2016 г., бр. 12 от 06.02.2018 г., изм. бр. 33 от 17.04.2018 г.

ОСЪЖДА И. Н. М. от гр. София, ж.к. "Сухата река", бл. 10, вх. А, ет. 2, ап. 3, ЕГН *****, да заплати на Висш съдебен съвет - гр. София, ул. "Екзарх Йосиф" № 12, юрисконсулско възнаграждение в размер на 500 /петстотин/ лева.

Решението може да бъде обжалвано пред петчленен състав на Върховния административен съд в четиринадесетдневен срок от съобщението до страните, че същото е изготвено.

[Връзка към системата на Върховния административен съд по настоящото решение](#)

Второинстанционно решение: Решение № 1583 от 06.02.2019 г., постановено от Върховния административен съд, Петчленен състав - I колегия, по адм. д. № 15575/2018 г.

[Връзка към системата на Върховния административен съд](#)