

# ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

## Петчленен състав

---

### РЕШЕНИЕ № 1583

от 06.02.2019 г.

по адм. д. № 15575 / 2018 г.

Първоинстанционно решение: Решение № 11956 от 08.10.2018 г., постановено от Върховния административен съд, Първо отделение, по адм. д. № 7520 / 2018 г.

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

## В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав - I колегия, в съдебно заседание на седемнадесети януари в състав:

Председател:  
Членове:

МАРИНИКА ЧЕРНЕВА  
ФАНИ НАЙДЕНОВА  
СВЕТЛОЗАРА АНЧЕВА  
БИСЕР ЦВЕТКОВ  
МАДЛЕН ПЕТРОВА

при секретар и с участието на прокурора М. П. изслуша докладваното от съдията ФАНИ НАЙДЕНОВА по адм. д. № 15575/2018

Производството е по реда на чл. 208 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/.

Образувано е по касационна жалба на И. Н. М. от гр. София срещу решение № 11956/08.10.2018 г. по адм. д. № 7520/2018 г. на Върховния административен съд, първо отделение, с което е отхвърлена жалбата срещу разпоредбата на чл. 8, ал. 3, т. 2 от Правилника за администрацията на Прокуратурата на Република България, издаден от Висшия съдебен съвет, изм. ДВ бр. 33 от 17.04.2018 г. Изложени са доводи за неправилност на решението поради липса на обосноваост, което представлява касационно отменително основание по чл. 209, т. 3 АПК. Искане за отмяна на решението и постановяване на друго по същество, с което да се отмени обжалваната разпоредба като незаконосъобразна.

Ответната страна - Висшия съдебен съвет чрез процесуален представител юрк. Димитрова желае решението да бъде оставено в сила като законосъобразно по съображения,

които са изложени в писмения отговор на касационната жалба и в писмено становище. Претендира в полза на ВСС да се присъди юрисконсултско възнаграждение.

Представителят на Върховна административна прокуратура дава заключение за неоснователност на касационната жалба.

Касационната жалба е процесуално допустима като подаден в срок и от надлежна страна.

Разгледана по същество, касационната жалба е неоснователна по следните съображения:

Първоинстанционният съд се е произнесъл по допустимостта на оспорването, което подлежи на съдебен контрол и в настоящото производство. Правилна е преценката на съда, че лицето подало жалбата има правен интерес да реализират оспорването.

Предмет на оспорване в производство по реда на чл. 185 и сл. от АПК пред тричленния състав на Върховния административен съд е подзаконов нормативен акт - Правилник за администрацията на Прокуратурата на Република България, издаден от Висшия съдебен съвет, в частта на изменение на разпоредбата на чл. 8, ал. 3, т. 2, обн. ДВ, бр. 33 от 17.04.2018 г., с въвеждане изискване за притежаване магистърска степен по специалност "Право" за заемане на длъжността главен секретар.

Жалбоподателят е заемал длъжността главен секретар до въпросното изменение, след което е бил освободен, тъй като не притежава завършено висше образование по специалността "Право" и за него съществува правен интерес от оспорване на посочената разпоредба.

Съдът е изложил мотиви, във връзка с всички възражения на жалбоподателя спрямо оспорения текст и въз основа на последователен анализ на относимите правни разпоредби от Закона за съдебната власт /ЗСВ/ и Закона за нормативните актове /ЗНА/ е извел правилен извод за липса на основания за отмяна на приетото изменение на разпоредба на чл. 8, ал. 3, т. 2 от Правилника.

При изменението на Правилника от страна на жалбоподателя, касатор в настоящото производство, се твърди, че:

□□ 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;

- направеното изменение на оспорената разпоредба е нецелесъобразно и не съответства на целта на закона, като доводи са изложени от жалбоподателя съобразно изпълнението на длъжността главен секретар, тъй като нито едно от задълженията на главния секретар не предполага наличие на юридическо образование и 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;

□□ въведеното с разпоредбата на чл. 8, ал. 3, т. 2 от Правилника за администрацията на Прокуратурата на Република България изискване за юридическо образование е дискриминационно, тъй като е въведено единствено с цел отстраняването му от длъжността.

Твърдението за допуснати нарушения на административно-производствените правила при приемане изменението на Правилника, съобразно разпоредбите на чл. 28, ал. 2 и чл. 26 от Закона за нормативните актове /ЗНА/ е с аргументи, 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.

Принципите, които следва да се спазват при изработването на проект на нормативен акт, съобразно Закона за нормативните актове, визирани в чл. 26 (Изм. - ДВ, бр. 34 от 2016 г., в сила от 4.11.2016 г.) са: необходимост, обоснованост, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност.

Съобразно разпоредбата на чл. 28, ал. 1 (Доп. - ДВ, бр. 34 от 2016 г., в сила от 4.11.2016 г.) проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него и предварителната оценка на въздействието по чл. 20, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган.

В ал. 2 е определено съдържанието на мотивите, съответно докладът, както следва:

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.

За да приеме, че не са допуснати от страна на ВСС нарушения на административно-производствените правила при приемане изменението на Правилника, съобразно разпоредбите на чл. 28, ал. 2 и чл. 26 от Закона за нормативните актове /ЗНА/ съдът е анализирал последователността на процедурата по приемане изменението на разпоредбата от Правилника и съдържанието на писмените доказателства, приети по делото като представени към преписката и допълнително представените такива от ВСС, 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 за администрацията на Прокуратурата на Република България, в което са изложени 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.

Мотивите към проекта съдържат анализ на разпоредби от Закона за съдебната власт - чл. 355, ал. 2, чл. 356, ал. 2 и вр. чл. 164, ал. 2, чл. 162, т. 1, които въвеждат като изискване към главния секретар на ВСС и на ИВСС да имат висше образование по специалността "Право". Такова е изискването и съобразно разпоредби от Правилника за администрацията на Върховния касационен съд и на Правилника за администрацията на Върховния административен съд - за главен секретар се назначава лице, което има завършено висше образование с образователна-квалификационна степен "магистър" по специалността "Право". Такова е изискването и за главен секретар на Националния институт на правосъдието.

Основната цел на предлаганата промяна в чл. 8, ал. 3, т. 2 от Правилника за администрацията на Прокуратурата на Република България е уеднаквяване на изискванията за заемане на длъжността "главен секретар" във ВСС, ИВСС, НИП, ВКС, ВАС и в Прокуратурата на Република България.

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 за администрацията на Прокуратурата на Република България;

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 за администрацията на Прокуратурата на Република България следва да се обнародва на интернет-страницата на ВСС, ведно с доклада към него;

4. Копие от интернет-страницата на ВСС;
5. Оценка на въздействието;

6. Предложение от членове на Прокурорската колегия на ВСС до пленума на ВСС относно приемане на проект за Правилник за допълнение на Правилника за 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";

6. Обобщен проект за Правилник за изменение и допълнение на Правилника за администрацията на Прокуратурата на Република България;

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 за администрацията на Прокуратурата на Република България от 26.02.2018 г.;

8. Пълен стенографски протокол № 11 от заседание на ВСС, проведено на 12.04.2018 г., на което е приет Правилник за изменение и допълнение на Правилника за администрацията на Прокуратурата на Република България.

В конкретния случай се касае за внасяне и приемане на изменение в една разпоредба от Правилника - допълнение по специалността "Право" след "магистър" в разпоредбата на т. 2 от ал. 3 на чл. 8.

При внасяне на проекта за изменението и при приемането му от страна на ВСС не е нарушен нито един от принципите, визирани в чл. 26, ал. 1 ЗНА, като са спазени и изискванията, съобразно разпоредбите на чл. 28 ЗНА.

Неоснователно е и твърдението на жалбоподателя за несъответствие на нормата с целта на закона.

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 ал. 2 на чл. 340 от с.з., 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 следствията отдел в специализираната прокуратура.

Пленумът на Висшия съдебен съвет по предложение на всяка от колегията, съобразно чл. 342, ал. 1 ЗСВ 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.

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.

Обстоятелството, че жалбоподателят е заемал длъжността главен секретар до изменението на посочената разпоредба от Правилника и поради това, че е с икономическо, а не с юридическо образование, е бил освободен от заеманата длъжност, са твърдения неотносими към настоящия спор за законосъобразност на изменението на чл. 8, ал. 3, т. 2 от Правилника за администрацията на Прокуратурата на Република България.

В подкрепа на крайния извод за законосъобразност на обжалваната разпоредба е и разпоредбата на чл. 357, ал. 10 ЗСВ, в сила от 04.01.2011 г., съгласно 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. Това следва и от обстоятелството, че същото изискване е установено и по отношение на главните секретари на ВКС, ВАС, ВСС и НИП.

Правилен е и изводът на съда, че въведеното с изменението на чл. 8, ал. 3, т. 2 от Правилника изискване главният секретар да има завършено висше образование с образователно-квалификационна степен "магистър" по специалността "Право", не е дискриминационно спрямо жалбоподателя, тъй като правната разпоредба е с действие по отношение на неограничен кръг правни субекти, а не е създадена с единствената цел да бъде прекратено служебното правоотношение с жалбоподателя.

Съобразно изложеното, правилно е прието от първоинстанционния съд, че нормата на чл. 8, ал. 3, т. 2 от Правилника за администрацията на Прокуратурата на Република България, издаден от Висшия съдебен съвет, изм. ДВ, 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 с разпоредби от нормативни актове от по-висока степен, поради което жалбата срещу посочената разпоредба от Правилника е отхвърлена като неоснователна.

Решението като правилно следва да бъде оставено в сила.

При този изход на делото, на ответната страна се дължи присъждане на юрисконсултско възнаграждение в размер на 200 лева за осъществено процесуално представителство и защита пред касационната инстанция.

Така мотивиран, на основание чл. 221, ал. 2 АПК, Върховният административен съд, Петчленен състав на Първа колегия,

## **РЕШИ:**

ОСТАВЯ В СИЛА решение № 11956/08.10.2018 г. по адм. д. № 7520/2018 г. на Върховния административен съд, първо отделение.

ОСЪЖДА И. Н. М. от гр. София, ж.к. "Сухата река", бл. 10, вх. А, ет. 2, ап. 3, да заплати

на Висш съдебен съвет - гр. София, ул. "Екзарх Йосиф" № 12, юрисконсултско възнаграждение в размер на 200 /двеста/ лева.

**Решението е окончателно.**

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