

ДО ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ
СЪД НА РЕПУБЛИКА
БЪЛГАРИЯ

Г-ЖА П. ПАНОВА

ПРАВНО МНЕНИЕ ПО
КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 5/2025 Г.
ОТ
ПРОФ. Д-Р ЛЪЧЕЗАР ДАЧЕВ

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Представям Ви писмено правно мнение по предмета на конституционно дело № 5/2025 г.

I. Становище относно фактическата страна на делото

1. Конституцията на Република България определя мандат на избираемите членове на Висшия съдебен съвет (ВСС) за срок от пет години (чл. 130, ал. 4). Разпоредбата е императивна и изисква изпълнение.

2. Поради неосъществена изборна процедура за нов състав на ВСС настоящият продължава да действа – да приема решения след изтичане на петгодишния срок на мандата на избираемите членове в състава.

3. Със Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 6/23.01.2025 г.) – разпоредбата на чл. 33, ал. 4 от ЗСВ, законодателят въвежда изрична юридическа забрана в гласуването за откриване на процедура за избор; в гласуването на решения за избор; в гласуването на предложения до президента за назначаване на избрания кандидат за „тримата големи в съдебната власт“ да участват изборни членове на ВСС, чиито мандат е изтекъл. Съответно, в гласуването могат да участват само изборни членове на Пленума, чиито мандат не е изтекъл към деня на изявяване на волята. По същество императивните норми в посочената

разпоредба възпроизвеждат императивната конституционна норма на чл. 130, ал. 4, изр. първо от Конституцията на Република България.

4. Към момента на влизане в сила на ЗИД на ЗСВ е в ход процедура за избор на главен прокурор. При хипотезата на чл. 33, ал. 4 от ЗСВ тя не може да се завърши и следва да се прекрати. Прекратяването на процедурата е установено с разпоредбата на §16 т ПЗР на същия закон.

5. С решение на Пленума на ВСС, отразено в Протокол № 2 от 23.01.2025 г., процедурата за избор на главен прокурор се прекратява.

6. Единственият участник в процедурата обжалва решението за прекратяването ѝ пред ВАС, като излага свое виждане за противоконституционност на разпоредбите на чл. 33, ал. 4 и §16 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ.

7. Съдебният състав на ВАС, в хода на образуваното пред него административно дело, сезира Конституционния съд с искане да установи противоконституционност на посочените разпоредби, като излага аргументи в тази насока.

II. Настоящият казус поставя три теоретични въпроса, чиито отговори могат да обосноват неговото разрешаване.

А. Първи проблем: може ли правомерно, конституционносъобразно Пленумът на ВСС да осъществява юридически действия – да приема решения без мандат (извън мандата, след изтичане срока на мандата) на неговите членове?

1. Мандатът не е характеристика на функциите, на дейността, а на функционирането, на действията по осъществяване на функциите. Това разграничение изисква предварително обяснение на социалната категория „държавен орган“.

Социалният организъм следва модела на биологичния: социалното тяло, организирано във форма на държава, се управлява от своите органи – държавни органи. От една страна, държавният орган съществува като звено (елемент) в структурата на държавния управленски апарат. Така държавният орган е отделна **институция**, която е създадена, за да осъществява определени функции, дейност (дейности). От друга страна, държавният орган действа, функционира чрез своята човешка **субстанция** – отделни лица или група от лица, които осъществяват дейността чрез определени действия. По този начин в битието си на институция държавният орган е

носител на определени функции; има определен предмет на дейност; създава се с определени цели. В битието си на субстанция държавният орган съществува като сформирани човешки състав; като служебен състав, който е овластен пряко или косвено от суверена, чрез назначение или избор, да осъществява предметните му функции. Това овластяване е мандатът на държавния орган като субстанция.

Теоретично се разграничават двете страни, двете проявления, двете битиета на държавния орган. Например, Народното събрание като институция и народното представителство като субстанция на законодателния орган. В разглеждания случай ВСС се проявява като институция, като управленско звено в съдебната система и като пленум, субстанция на управленското звено в съдебната система.

ВСС е държавен орган в системата на държавното управление. Като държавен орган в институционален план е постоянно действаща институция. В субстанционален план ВСС е последователно овластяван чрез избор за срок от пет години персонален състав. Мандатността не е признак на институцията ВСС, а на Пленума на ВСС като служебен състав, като субстанция на управленско звено в системата на съдебната власт. Смесването на двете битиета на държавния орган въобще и на ВСС конкретно, води до абсолютно неправилни и неверни изводи. Показателно е, че конституционният законодател изрично говори за мандат на Пленума на ВСС – изборните му членове, а не за мандат на държавния орган ВСС (чл. 130, ал. 4 от Конституцията на Република България).

2. Терминът „мандат“ не означава срок, не е темпорално понятие. Мандатът не е срочност нито на притежанието, „носенето“ на определените функции (дейности) на институцията, нито на определените действия на служебния състав, субстанцията на държавния орган, който осъществява функциите.

Дефинирането на мандата като срок подменя неговата същност на нормативно явление и му придава несъществуващ смисъл. Всеки и всякакъв извод на основата на несъществуващата темпорална същност на това теоретично понятие е абсурден.

3. Мандатът е каузално нормативно понятие. Мандатът е овластяване от суверена, пряко или косвено, какъвто е разглеждания случай, на лице (лица), които да осъществяват правомощията на съответния държавен орган. Това овластяване има нормативната роля и значение на юридическо условие. Същността на овластяването е упълномощаване на служебния състав да осъществява определените на органа правомощия. Правната последица на

мандата е валидност, юридическа действителност на решенията и юридическите актове, в които се обективират те.

По аргумент на противното основание, всяко юридическо действие на състава, което реализира правомощие на държавен орган без мандат, без упълномощаване, е правно недействително. Недействителността е абсолютна, защото не може да се отмени, нито да се санира.

4. Мандатността е субективно право на състава, на всеки един от членовете на състава, да участва в приемането на съответните властнически решения. Това субективно право се поражда от съответен избор, упражнява се за определен срок и се прекратява с изтичането на срока.

Срочността е същностен признак на мандатността. Мандатът винаги е срочен, овластяване за определен срок. С изтичане на срока на мандата на държавния орган – ВСС, не се прекратяват неговите функции и правомощия. С изтичане на срока се прекратява субективното право на служебния състав да реализира функциите и правомощията на държавния орган, в това число и на ВСС.

Следователно, с изтичането на петгодишния срок на мандата, избраният състав на Пленума на ВСС няма пълномощия да приема валидни юридически действителни решения.

Приетите решения без пълномощие са противоречащи на Конституцията на Република България, на установения с нея конституционен ред. Самовъзлагане на мандат тук е недопустимо и затова идеята за „удължаване на мандата“, пък дори и несъщинско, която се поддържа от съдебния състав на ВАС, е абсурдна.

5. В искането си до Конституционния съд съдебният състав на ВАС излага възгледа за легитимиране на издаваните юридически актове от Пленума на ВСС без мандат, основано на колизия между конституционни принципи. Тезата е, че юридическата конструкция на Конституцията на Република България е отражение на различни конституционни начала, принципи. Принципите възплъщават различни, неравностойни социални ценности (висши и нисши) и са подредени в йерархичен ред, поради което висшите принципи са с приоритет спрямо нисшите. В случая принципът „непрекъснатост на дейността“ на държавните органи, в случая на Пленума на ВСС, има приоритет пред „мандатността“ на държавните органи, респективно на ВСС.

Тезата е логически неправилна, неиздържана и невярна, а юридически – неприемлива. Непрекъснатостта на държавното управление (властване),

съотнесена към мандатността (овластяване, притежание на държавна власт), се осъществява или като юридическа власт, получена чрез мандат (правомерна, законосъобразна, конституционносъобразна), или като фактическа власт – без законово, конституционно овластяване, без мандат.

Фактическата власт е незаконосъобразна и не може да се легитимира.

Постоянната, непрекъснатата дейност на държавното управление се осъществява само чрез възлагане и изпълнение на последователни мандати на лица, избрани да осъществяват съответните управленски правомощия.

Твърденията в обратния смисъл, че властването без овластяване е възможно като „защитен механизъм“, като „необходимост за продължаване на дейността на държавните органи“; като „конституционно допустим способ... за запазване от подриване на устоите на конституционно установения държавен ред“, изразяват един житейски възглед за държавен ред, който няма юридическо основание. Този възглед се формулира в несъстоятелното твърдение, че **нарушението на закона (Конституцията на Република България) от страна на Пленума на ВСС „е потребно и обществено оправдано“, за да бъде осигурено върховенството на закона.**

Б. Вторият въпрос: може ли законодателят правомерно, конституционносъобразно да упражни правомощие на законодателната власт (Народното събрание), с което да наложи юридическа забрана на Пленума на ВСС да приема решения без мандат, когато петгодишния срок на мандата на неговите изборни членове е изтекъл?

1. Безсъмнено действията, решенията, приети от състава на Пленума на ВСС, след изтичане на конституционно определения срок на мандата, са противозаконни и противоконституционни. Това обстоятелство е достатъчно юридическо основание да се приложи принципа на разделение на властите, въведен с разпоредбата на чл. 8 на Конституцията на Република България. В позитивен план осъществяването на този принцип се изразява в признатото правомощие на „всяка власт да възпира друга власт“. Отнесено към законодателната власт това правомощие на законодателя е обосновано, необходимо и задължително, когато някоя от другите власти – в случая Пленума на ВСС, осъществява незаконосъобразни, още повече – конституционнonesъобразни действия. „Възпирането“ е налагане на спазването на закона, респективно на Конституцията. Законодателят трябва да възпира ВСС от осъществяване на конституционнonesъобразни действия, каквито са решенията при изтекъл мандат на Пленума. Формата на възпиране, която законодателят прилага, в случая е налагане на юридическа

забрана изборния състав на Пленума на ВСС да приема решения след изтичане на мандата, сиреч без мандат.

2. Квалифицирането на прилагането на принципа за разделение на властите, в случая от страна на законодателя, като „намеса“ е опит да се изведе противоконституционен характер на оспорените законови разпоредби – чл. 33, ал. 4 и §16 ПЗР от ЗИД на ЗСВ.

Твърденията, че намесата с тези разпоредби се изразява в „изземване на функции и правомощия на ВСС“ и в „отнемане на ВСС на функции и правомощия“ са необосновани. Законодателят тук не изземва функции и правомощия на ВСС, които да прехвърли на друг държавен орган или на себе си. Законодателят също и не отнема, не лишава ВСС от функции и правомощия. С въпросните разпоредби, конкретно §16 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ, законодателят **спира** незаконосъобразните и конституционнonesъобразните юридически действия, осъществявани от настоящия пленум на ВСС. Спира се тази порочна негова практика. Законодателят въвежда императивно изискването в гласуването на решенията на Пленума да участват само изборни членове, чиито мандат не е изтекъл. Обратно на изразеното мнение от съдебния състав на ВАС, въведената забрана от законодателя е в ярко съответствие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България: тази разпоредба е законното, конституционното основание за нормалното функциониране на съдебната власт.

3. ВСС е държавен орган, който получава и притежава четири вида правоееспособност: частно-правна правоееспособност като юридическо лице; трудова/служебна правоееспособност като работодател; публично-правна (административна) правоееспособност като управленски орган; конституционно-правна, властническа правоееспособност като държавен орган, който овластява от името на суверена органите на съдебната власт.

При липса на мандат ВСС е неправоееспособен държавен орган и всички издадени от него (от Пленума) юридически актове са правно недействителни.

Различните видове правоееспособност на ВСС имат различна организационна тежест. Определяща е властническата правоееспособност (конституционно-правната), поради което законодателят налага със ЗИД на ЗСВ възстановяване на законността. Действието е ограничено само до „тримата големи“ в съдебната власт, а би трябвало да включи всички административни ръководители на съдебните органи.

4. С разпоредбата на чл. 173, ал. 15 от ЗСВ законодателят нормира фактическото положение, при което мандатът на някои от „тримата големи“ в съдебната власт е предсрочно прекратен или изтекъл, а към този момент не е избрано ново лице, което да заема съответната длъжност. Въведената като императив (юридическа заповед) правна последица тук е определяне от съответните колегии на ВСС на „временно изпълняващ съответните функции“ за срок от шест месеца.

Разпоредбата е пределно ясна, няма обратно действие, защото урежда едно съществуващо отношение занапред. На 16.06.2023 г. Борислав Сарафов е определен за „изпълняващ функциите главен прокурор“. Изпълнението на длъжността не е отмерено със срок, а с условие – до избора на постоянно действащ главен прокурор. С разпоредбата на чл. 173, ал. 15 от ЗСВ изпълнението на длъжността „и.ф. главен прокурор“ от безсрочно, под условие, става срочно, за срок от шест месеца. Срокът започва да тече от влизане на разпоредбата в сила – 21.01.2025 г. и изтича на 21.07.2025 г. Идентична е и правната конструкция при изтеклия мандат на председателя на ВАС, с тази разлика, че неговото назначаване е от 12.11.2024 г. Към 21.01.2025 г. – влизането в сила на разпоредбата на чл. 173, ал. 15 от ЗСВ, те вече са били назначени и законодателят ограничава действието на назначението за срок от шест месеца – до 21.07.2025 г.

В. Трети въпрос: има ли опасност от конституционна криза и може ли да се предотврати?

1. Бездействието на Народното събрание да избере, да формира своята квота в състава на ВСС, лишава този държавен орган от възможността да реализира законосъобразно своите функции. Решенията на Пленума, осъществени без мандат, са безспорно незаконосъобразни. Тезата на съдебния състав на ВАС, че тези незаконосъобразни действия (актове) са „нормалното функциониране“ на съдебната власт в лицето на ВСС, е неприемлива.

„Нормално“ е действията на държавните органи да са в съответствие с установените принципи на държавно управление от Конституцията на Република България. Конституцията установява демократично управление, режим на демократично политическо властване, който се основава на принципите изборност, мандатност, сменяемост на състава на органите, които осъществяват държавната власт. Изборността и сменяемостта имат смисъл в срочността на мандата. Устойчивостта и спазването на тези принципи гарантират демократичното управление. Юридическата проекция на демократичното държавно управление е установена чрез мандата. Елиминирането на мандатността на държавен орган, в случая на ВСС, е

същностен признак на диктатурата: абсолютната власт не се нуждае нито от мандат, нито от смяна.

Нарушаването на демократичните принципи води към криза на конституционното демократично управление и тя ще настъпи с тяхното игнориране. Затова оспорваната законодателна уредба е и правомерна, и наложителна.

2. Факт е, че българският парламент не успява да определи своята квота в състава на ВСС и така препятства неговото формиране и конституционносъобразна дейност. Конституцията на Република България не предвижда изрично възможни правомерни реакции срещу това положение, обаче те могат да се изведат от политическия смисъл на основния закон. Възможни са различни решения.

Възможно е самият състав на ВСС, както и всички органи на съдебната власт, като „стражи на законността“ да спрат съдебната дейност, за да въздействат пряко на депутатите и техните политически водачи да изпълнят задълженията си, или да въздействат върху президента да инициира действията на депутатите като необходима алтернатива.

Възможно е също задължението на депутатите да се нормира като право на суверена. Така народът, чрез пряк политически избор, по модела на избора на народните представители (едновременно или отделно) да определи политическата квота на ВСС (останалото е работа на ЦИК).

III. В заключение:

Изложеното от съдебния състав на ВАС становище за противоречие на разпоредбите на чл. 33, ал. 4 и §16 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ с Конституцията на Република България е неоснователно.

Оспорените разпоредби са изцяло конституционносъобразни.

Абсолютен аргумент на моето становище е разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България: „Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната“.

Проф. д-р Лъчезар Дачев

.....
/