

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

ПРАВНО МНЕНИЕ

от проф. д. н. Райна Николова

Бх. № 424 К1  
Дата 14.07.2025 г.

Относно: Конституционно дело № 5/2025 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционния съд (ЗКС) и чл. 20а, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд (КС) и във връзка с Определение от 10.06.2025 г. на Конституционния съд на Република България представям своето правно мнение по предмета на конституционно дело № 5 от 2025 г.

Делото е образувано на 8.04.2025 г. по искане на тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) за установяване на противоконституционност на разпоредбите на §16 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 6 от 21.01.2025 г., ПЗР на ЗИДЗСВ) и на чл. 33, ал. 4 от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 6 от 21.01.2025 г., ЗСВ) поради противоречие с чл. 1, ал. 2, чл. 4, ал. 1, чл. 5, чл. 8, чл. 117, ал. 2, чл. 129, ал. 2, чл. 130, ал. 1, чл. 130а, чл. 130б от Конституцията на Република България. С определение от 10.06.2025 г. по образуваното к. д. № 5/2025 г. искането е допуснато за разглеждане по същество.

Първият оспорен текст е този на §16 от ПЗР на ЗИДЗСВ, който предвижда следното:

„Започналите процедури по чл. 173, ал. 1, които не са приключили с указ на президента за назначаване към датата на обнародване на този закон, се прекратяват“.

Втората разпоредба е нормата на чл. 33, ал. 4 от ЗСВ със следното съдържание:

„Пленумът на Висшия съдебен съвет може да прави предложение до президента на Република България за назначаване и освобождаване на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор, както и да приема решения по ал. 3, като в гласуването могат да участват само изборни членове, чийто мандат не е изтекъл към датата на предложението или вземане на решението.“.

Поставените искания пораждат необходимост от обсъждането на два основни въпроса.

Първият се отнася до конституционната компетентност на LI-то Народно събрание да прекратява провеждана от Висшия съдебен съвет процедура по избор на главен прокурор и въздействието на приемането на конкретните разпоредби върху държавното устройство и организация.

Вторият въпрос има процесуален характер и засяга правната същност на обратното действие на закона.

## I. Относно материалноправните измерения на законодателните промени

Две са атакуваните пред Конституционния съд на Република България разпоредби:

1. Нормата на чл. 33, ал. 4 е препращаща към ал. 3, която, от своя страна, също препраща към 3 други разпоредби на закона: „Пленумът на Висшия съдебен съвет може да прави предложение до президента на Република България за назначаване и освобождаване на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор, както и да приема решения по ал. 3, *като в гласуването могат да участват само изборни членове, чийто мандат не е изтекъл към датата на предложението или вземане на решението* (к. м. – Р. Н.)“.

Как се появява оспорената част от разпоредбата, след като отсъства от първоначалните предложения в трите законопроекта? Става въпрос за допълнение между първо и второ четене, направено от народните представители Петър Петров и Цвета Рангелова, неподкрепено от Комисията по конституционни правни въпроси на заседанието ѝ на 14 януари 2025 г., което гласи следното: „В § 3 т. 2 се изменя така:

„(4) Пленумът на Висшия съдебен съвет може да прави предложение до президента на Република България за назначаване и освобождаване на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор, както и да приема решения по чл. 33, ал. 3, *като в гласуването могат да участват само изборни членове, чийто мандат не е изтекъл към датата на предложението или вземане на решението*“.

Макар в ресорната постоянна парламентарна комисия изменението да е отхвърлено, в пленарната зала то е прието на 15 януари 2025 г. по време на второто гласуване на ЗИД на ЗСВ, като от гласувалите 237 народни представители 208 го подкрепят, „против“ са 29, а въздържали се няма<sup>1</sup>. Тази нова редакция поражда няколко самостоятелни проблеми, които би следвало да се обсъдят, за да се даде отговор на поставеното питане до Конституционния съд на Република България.

### 1.1. Значение на думата „пленум“

Думата „пленум“ е с латински произход. Произтича от „plenus“. Употребена в среден род и единствено число на Nominativus (именителен падеж, в който се посочва подлогът), plenum (пленум) означава „пълнен“ (цял, завършен, ненакърним). В общоупотребимия съвременен български език пленумът се разглежда като „заседание на членовете на управителния орган на организация или институт“. Следователно езиковото семантично тълкуване на думата изключва възможността този колективен орган да се произнася не в своята цялост, а само чрез онези негови членове, чийто мандат не е изтекъл към определен срок. Новата редакция на чл. 33, ал. 4 от ЗСВ постига вътрешно смислово противоречие. То е в нарушение на изискването на чл. 9, ал. 1 от Закона за нормативните актове (ЗНА) разпоредбите на нормативните актове да се формулират на общоупотребимия български език. На това основание последното допълнение противоречи на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от КРБ) и на върховенството на Конституцията (чл. 5, ал. 1).

<sup>1</sup> Стенограма от обсъжданията на проектите на Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (№ 51-454-01-2 от 11.11.2024 г., 51-то НС), (№ 51-454-01-15 от 05.12.2024 г., 51-то НС) и (№ 51-454-01-24 от 11.12.2024 г., 51-то НС).

## 1.2. За правната същност на пленума на ВСС

Смисълът на юридическото понятие „пленум“ предполага действие на органа в неговия пълен състав. Например, като постановява, че на основание чл. 150, ал. 1 от Конституцията Съдът действа по инициатива както на пленумите на двете върховни съдилища (Върховен касационен съд и Върховен административен съд – Р. Н.), така и на общите събрания на техните колегии, КС в мотивите си „има предвид тези съдилища в пълния им съдийски състав, т. е. в пленумите им“<sup>2</sup>. По същия начин следва да се разглежда пленумът в рамките на Висшия съдебен съвет (ВСС) – пълен членски състав.

Съгласно чл. 130а, ал. 1 от КРБ Висшият съдебен съвет осъществява предоставените му с Основния закон правомощия чрез пленум, съдийска и прокурорска колегия. Разпоредбата на чл. 130а, ал. 2, изр. 1 от КРБ предвижда, че пленумът се състои от *всички членове* (к. м. – Р. Н.) на Висшия съдебен съвет. Следователно той действа цялостно. Разграничението на видовете членове се съдържа в две устройствени норми: чл. 130а, ал. 3 от КРБ (членове на съдийска колегия) и в чл. 130а, ал. 4 от КРБ (членове на прокурорска колегия), като разграничителният критерий за видовете членове е заложен в чл. 130а, ал. 5 от КРБ и това е „професионалната насоченост“ на колегии. В Основния закон не е посочено, че пленумът действа в някоя своя част или разновидност на основание критерий „просрочване на мандата“ на част от членовете му. Пленумът има обобщаващ и обединяващ характер, поради което и правомощията му се отнасят до най-значимите и за двете професионални общности въпроси, сред които е и това да прави предложение до президента на републиката за назначаване и освобождаване на главния прокурор (чл. 130а, ал. 2, изр. 2, т. 7 от КРБ).

Текстът на чл. 15, ал. 1 от ЗНА предвижда, че нормативният акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен. Въвеждането на изискване колективен орган да се произнася чрез една определена законово дефинирана, но *непредвидена в Конституцията* група негови членове, противоречи пряко на цитираната конституционна норма (чл. 130а, ал. 1, изр. 1), на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от КРБ) и на върховенството на Конституцията (чл. 5, ал. 1).

## 1.3. Конституционно значение на понятието „мандат“

„Мандатността е въведена в Конституцията и е относима за законодателната, изпълнителната и съдебната власт за осъществяване на предоставените властнически правомощия по изпълнение на държавната политика в определена област на обществените отношения. [...] Конституцията употребява понятието, за да означа правомощията на органите и срока на упражняването им. [...] Конституционният мандат има две съставки – съдържателна (осъществяване на държавнически функции) и времева (срок за осъществяването им). Той е период от време, в който определен колективен или едноличен държавен орган осъществява (може да упражнява) правомощията, установени от Конституцията или по силата на Конституцията, от основаващ се на нея закон. Във втория случай, законът е, който урежда мандата съобразно указаните от Конституцията положения: продължителност на мандата (начало и край, ако не са посочени в нея), прекратяване“. Освен това в своята практика КС различава мандата на колективния (колегиален) орган като

<sup>2</sup> Решение № 3 от 5.04.2005 г. на КС по к. д. № 2 от 2005 г., обн., ДВ, бр. 33 от 15.04.2005 г.

предвидена в Конституцията или закона продължителност на изпълнение на неговите функции и индивидуалния (персонален) мандат на отделните членове на същия този орган<sup>3</sup>. В съвременното демократично общество мандатността се изразява в ограничено във времето функциониране на държавния орган чрез конкретен персонален състав, явяващо се гаранция срещу възможни изкривявания в резултат на неограничено по време изпълнение от него на съответните функции<sup>4</sup>.

Висшият съдебен съвет не е мандатен орган, той е постоянно съществуващ и функциониращ орган<sup>5</sup>. Индивидуалният (персонален) мандат на неговите изборни членове е 5 години (чл. 130, ал. 4, изр. 1 от КРБ), а на членовете по право, предлагани от пленума на ВСС и назначавани от президента (председател на Върховния касационен съд (ВКС); председател на ВАС и главен прокурор) – 7 години (чл. 129, ал. 2, изр. 1 от КРБ). Това е единственото разграничение в мандатите като времева продължителност, което прави Основният закон – мандати на изборни членове и мандати на членове по право.

Очевидно, че с промените в нормата на чл. 33, ал. 4 от ЗСВ се засягат и двете измерения на понятието „мандат“. Става въпрос както за съдържателната съставка на понятието по повод осъществяването на държавнически функции (компетентността да се прави предложение до президента на Република България за назначаване и освобождаване на председателя на ВКС, председателя на ВАС и на главния прокурор, както и да се приемат решения по чл. 33, ал. 3), така и за времевата продължителност за упражняване на правомощия, но не на целия орган, защото той не разполага с такава, а само на част от състава на пленума на ВСС – на тези с надхвърлени индивидуални (персонални) мандати при условията на „несъщинско удължаване“<sup>6</sup>. Подобна юридическа конструкция колективен орган да упражнява компетентността си и да прави волеизявление чрез привилегирована част от състава си поставя под сериозно съмнение знанието на законодателния орган за съдържанието на понятието „колегиален орган“ и как функционира той.

В правната теория въпросът за колегиалността при вземането на решение има пряко отношение към компетентността и се обсъжда по следния начин: „Като метод на работа на органите на управление колегиалността се изразява в това, че всички основни въпроси се обсъждат и решават от колектив, с болшинство на гласовете на лицата, влизащи в състава на колегиалния орган. Правото на решаване на въпросите принадлежи на колектива от лица, които специално са получили правомощия за това. Всички решения в колегиалния орган се приемат съвместно, по пътя на колективното обсъждане с болшинство на гласовете при равноправно участие на всички лица, влизащи в състава на колегиалния орган“<sup>7</sup>.

Много важно уточнение е, че при колективните (колегиални) органи основно условие е еднаквият статус на всички членове по отношение на техните права и задължения: „Колегиалното построение, колегиалният състав е външно указание за характера на органа, но решителният признак се състои в начина на вземане на решения. Един колектив, при който на председателстващия е дадено, например, право на вето, няма да представлява същински колегиален орган въпреки структурния момент. Колегиален е съставеният от

<sup>3</sup> Тълкувателно решение № 13 от 15.12.2010 г. на КС по к. д. № 12 от 2010 г., обн., ДВ, бр. 102 от 30.12.2010 г.

<sup>4</sup> Тълкувателно решение № 12 от 27.09.2022 г. по к. д. № 7 от 2022 г., обн., ДВ, бр. 78 от 30.09.2022 г.

<sup>5</sup> Решение № 8 от 15.09.1994 г. на КС по к. д. № 9 от 1994 г., обн., ДВ, бр. 78 от 27.09.1994 г.

<sup>6</sup> Тълкувателно решение № 12 от 27.09.2022 г. по к. д. № 7 от 2022 г., обн., ДВ, бр. 78 от 30.09.2022 г.

<sup>7</sup> Къндева-Спиридонова, Е. Управленско решение. София: Издателство на Българската академия на науките, 1978, с. 122.

няколко лица орган, който обсъжда и решава въпросите като цяло, като колегия<sup>8</sup>. Затова колегиалността „може да се определи като тип организация на управлението, при който правото на решаване на въпросите, влизащи в компетентността на дадения орган, принадлежи на определена от закона група (колектив) лица, която общо притежава властническите правомощия и изразява една единствена задължителна воля“<sup>9</sup>.

Съгласно чл. 129, ал. 2, изр. 1 и чл. 130а, ал. 2, изр. 2, т. 7 пленумът на ВСС в своята цялост, а не отделни негови членове в мандат или при несъщински удължени мандати правят предложение до президента на републиката за назначаване и освобождаване на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор. Следователно при допълнението на тази правна норма отново не е изпълнено изискването на чл. 15, ал. 1 от ЗНА и разпоредбата на чл. 33, ал. 4 от ЗСВ противоречи на чл. 129, ал. 2, изр. 1 и чл. 130а, ал. 2, изр. 2, т. 7 от КРБ, на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от КРБ) и на върховенството на Конституцията (чл. 5, ал. 1).

#### 1.4. Нарушаване на основни права на гражданите

С поставянето на част от членовете на пленума на ВСС (с несъщински удължени мандати) в невъзможност да гласуват и участват във вземането на решение, Народното събрание е ограничило по недопустим начин основно политическо конституционно право на свобода на изразяване на мнение, уредено в чл. 39, ал. 1 от КРБ.

Различният правен статус на членовете на пленума на ВСС – такива с право на вот и други без такова – поражда неравнопоставеност и е в нарушение на принципа за равенство на гражданите и забраната на дискриминация на базата на признака „обществено положение“, въведена в чл. 6, ал. 2, изр. 2 от КРБ.

#### 2. Компетентност на LI Народно събрание и на Висшия съдебен съвет

Съдържанието на другата оспорена норма (§ 16 от ПЗР на ЗИДЗСВ) е следното: „Започналите процедури по чл. 173, ал. 1, които не са приключили с указ на президента за назначаване към датата на обнародване на този закон, се прекратяват“. Тя препраща към друг законов текст: „Процедурата за избор на кандидати за председател на Върховния касационен съд, председател на Върховния административен съд и главен прокурор се открива от пленума на Висшия съдебен съвет не по-рано от 6 месеца и не по-късно от 4 месеца преди изтичането на мандата или в 7-дневен срок от настъпване на обстоятелство по чл. 175, ал. 1. Пленумът на Висшия съдебен съвет може да взима решение за откриване на процедура за избор на кандидати за председател на Върховния касационен съд, председател на Върховния административен съд и главен прокурор, като в гласуването могат да участват само изборни членове, чийто мандат не е изтекъл към датата на вземане на решението“.

От нейното препращане възникват две основания за коментар. Едното е свързано с изречение първо на нормата на чл. 173, ал. 1 от ЗСВ и то служи за отправна точка на анализа на измененията, извършени с § 16 от ПЗР на ЗИДЗСВ, във връзка с компетентността на LI Народно събрание (НС) и Висшия съдебен съвет – предмет на обсъждане по-долу.

<sup>8</sup> Стайнов, П., А. Ангелов. Административно право на Народна република България. София: Наука и изкуство, 1957.

<sup>9</sup> Къндева, Е. Публична администрация. София: Сиела, 2000, с. 257. ISBN: 954-649-107-1.

Другото препраща към изречение второ на чл. 173, ал. 1, в което отново се въвежда конструкцията от чл. 33, ал. 4 на ЗСВ в процедурата по избор на членовете по право на ВСС да участват само „отбрани“ негови членове. По тази причина аргументите, изложени вече в точка 1 на настоящото правно мнение за противоконституционността на това законодателно решение, остават валидни и тук.

Във фокуса на вниманието ни остава отнетото от парламента правомощие на ВСС да финализира провеждаща се към момента на приемане на ЗИДЗСВ процедура по избор на главен прокурор на Република България.

В научната доктрина системата на държавните органи се разделя на три подсистеми: на единствения орган на законодателната власт – Народното събрание; органите на изпълнителната власт и органите на съдебната власт – съдебни, прокурорски и следствени органи. Както парламентът, така и Висшият съдебен съвет са висши държавни органи, като НС е избран пряко от гражданите, докато ВСС е произведен<sup>10</sup>. Според конституционната практика „Държавните органи са функционално предназначени и структурно обособени да осъществяват, всеки в границите на нормативно определената му компетентност, държавна власт. С оглед обхвата на компетентността им в предметно отношение държавните органи биват различни по характер и компетентност. Системата от всички държавни органи образува държавния апарат, който осъществява държавната власт“<sup>11</sup>.

Народното събрание е законодателен орган, чиято основна функция е приемането на нормативна уредба. На основание чл. 84, т. 8 от КРБ парламентът избира и освобождава ръководителите на Българската народна банка и на други институции, определени със закон, като съгласно чл. 130, ал. 3 от КРБ избира единадесет от членовете на ВСС. С това се изчерпва неговата роля за конституирането на административния орган на съдебната власт. Друга възможност НС да изрази отношение, без да се намесва пряко в неговата оперативна дейност, е предвидена в чл. 84, т. 16 от КРБ – да изслушва и приема годишните доклади на ВКС, на ВАС и на главния прокурор, внесени от ВСС, за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи. Народното събрание може да изслушва и приема и други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика. Като държавен орган парламентът има обща компетентност, защото може да се произнася по всички въпроси от общественния живот.

Висшият съдебен съвет дефинитивно е орган на съдебната власт не само защото неговата конституционна нормативна уредба е предвидена в глава шеста „Съдебна власт“ на Основния закон, но е и независим, като принадлежащ към тази власт по силата на чл. 117, ал. 2 от КРБ. „От неговите правомощия става ясно, че не е правосъден, а висш административен орган, който осъществява ръководство на структурите на съдебната власт“<sup>12</sup>. Той е „един-единствен център (орган), който според Конституцията е разположен вътре в съдебната система“<sup>13</sup>, но „не е част от самата съдебна система, а осъществява само някои функции по администрирането ѝ“<sup>14</sup>. Като такъв „не е правораздавателен орган и не участва в правораздаването (в юрисдикционната дейност)“, но разполага с компетентности по кариерното развитие на магистратите, включително предложенията за освобождаване и

<sup>10</sup> Стойчев, С. Конституционно право. София: Сиела, 2002 г., с. 288-289. ISBN: 954-649-467-4.

<sup>11</sup> Решение № 9 от 4.10.2011 г. на КС по к. д. № 7 от 2011 г., обн., ДВ, бр. 80 от 14.10.2011 г.

<sup>12</sup> Тълкувателно решение № 9 от 3.07.2014 г. на КС по к. д. № 3 от 2014 г., обн., ДВ, бр. 58 от 15.07.2014 г.

<sup>13</sup> Тълкувателно решение № 18 от 16.12.1993 г. на КС по к. д. № 1 от 1994 г., обн., ДВ, бр. 1 от 4.01.1994 г.

<sup>14</sup> Тълкувателно решение № 13 от 25.07.1996 г. на КС по к. д. № 11 от 1996 г., обн., ДВ, бр. 66 от 16.08.1996 г.

назначаване от президента на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд и на главния прокурор. Това са компетентности по управление, а не компетентности по правораздаване<sup>15</sup>.

От разбора на тази конституционна характеристика на ВСС става ясно, че в системата на държавния апарат, съобразно принципа за разделение на властите, той се позиционира сред органите на изпълнителната власт, но с присъщата му организационна йерархична отделеност и независимост от Министерски съвет и Народното събрание, със специализирана изпълнително-разпоредителна компетентност в областта на съдебната власт. На това основание и неговите актове подлежат на съдебен надзор пред ВАС.

Висшият съдебен съвет упражнява своите правомощия чрез вътрешно формираните негови органи – пленум, съдийска колегия и прокурорска колегия.

На пленума на ВСС е възложена задачата да определи тримата членове „по право“ в състава на колективния орган в условията на сложен фактически състав. Той прави предложение до президента на републиката за назначаване и освобождаване на председателя на ВКС, председателя на ВАС и главния прокурор (чл. 130а, ал., 2, изр. 2, т. 7 във връзка с чл. 129, ал. 2, изр. 1 от КРБ). Това е изключителна компетентност по оперативно управление, придобита по оригинален начин от Конституцията. Тя не може да бъде споделяна с някой или делегирана на друг орган. Това правомощие не може да бъде ограничавано, възпрепятствано по никакъв начин чрез приемането на законови разпоредби от НС.

## 2.1. Нормотворчество при зачитане на принципа на разделение на властите

„В термина „разделение на властите“, както и в много други правни термини има известна условност, но той се употребява и днес по традиция, създадена под въздействието на определени исторически и политически фактори. Правното и политическото съдържание на термина „разделение на властите“ се състои в това, че държавната власт има три основни сфери на проявление, възложени на три основни системи от органи, които са относително независими един от друг и функционират в определена взаимна връзка. Става дума за трите основни функции на държавната власт, т. е. разграничаване компетентността между трите групи органи, а не някакво тривластие, изключено в управлението на съвременната държава. Така схванато, разделението на властите е метод за оптимално функциониране на върховната държавна власт и средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на другите държавни органи, което рефлектира върху правата на гражданите. Научното обяснение изисква да се държи сметка и за това, че няма „китайска стена“ между различните власти, че те взаимодействат помежду си и че в последна сметка са прояви на единната държавна власт и суверенитет. Тази е идеята, вложена в чл. 8 от Конституцията, който гласи: „Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна“<sup>16</sup>. Принципът на разделение на властите има значението на сътрудничество, установяване на баланс на взаимоотношения между висшите държавни органи, на взаимодействие помежду им и полагане на общи усилия в постигането на легитимните цели на държавното управление. Разделението на властите не трябва да води до изолация, сепариране или откъснатост, а да установява функционално взаимодействие между органите на държавната

<sup>15</sup> Тълкувателно решение № 17 от 3.10.1995 г. на КС по к. д. № 13 от 1995 г., обн., ДВ, бр. 93 от 20.10.1995 г.

<sup>16</sup> Решение № 6 от 22.04.1993 г. на КС по к. д. № 4 от 1993 г., обн., ДВ, бр. 36 от 29.04.1993 г.

власт<sup>17</sup>. Израз на този баланс между властите е мястото на един административен по своите функции орган (ВСС) в структурата на съдебната власт, на която е посветена неговата дейност.

На основание чл. 133 от КРБ парламентът е задължен в съответствие с Основния закон да уреди процедурата по избор и предсрочно освобождаване на членовете по право на ВСС в закон. Законодателната власт обаче не може да навлиза в разпоредителните правомощия на висш административен орган, свързани с изискване да организира и произведе един избор. По този начин LI-то НС няма правомощие да определя колко на брой и кои конкретно ще са участниците в една или друга процедура. На практика с атакуваната законова разпоредба парламентът разпорежда на ВСС да прекрати провеждащ се към момента на приемане на изменителния закон конкурс, което последният прави. Оспореният текст е пречка пред ВСС да изпълни свое конституционно правомощие. Законната разпоредба на практика предопределя бъдещото му поведение. В това отношение Основният закон на страната овластява ВСС да взима решения, считани от него за най-целесъобразни. Парламентът не може да изземва оперативни управленски функции<sup>18</sup> на ВСС по провеждане на избор на главен прокурор на Република България, защото по този начин се променя конституционно установеният баланс между властите, като се отнемат правомощия, които Основният закон е възложил на ВСС. Това е в пряко противоречие с възприетия от КРБ принцип за разделение на властите (чл. 8). Народното събрание е излязло извън кръга на компетентността си, определена в чл. 84 и други разпоредби на Конституцията, и е упражнило конституционно правомощие на административен орган от системата на съдебната власт<sup>19</sup>, на който единствен в държавата е поверена задачата да произведе избор на главен прокурор на Република България.

В конкретния казус отсъства взаимодействие или сътрудничество, типични при прилагането на принципа за разделение на властите. Налице е доминация от страна на LI-то Народно събрание, което упражнява „косвена намеса в работата“ и ограничава конституционните правомощия<sup>20</sup> по този въпрос на ВСС. Нещо повече. То възпрепятства работата на независимия орган в противоречие с тълкувателната дейност на КС: „Възможността за взаимно противодействие и балансиране на законодателната, изпълнителната и съдебната власт като иманентна страна от съдържателния обхват на принципа на разделение на властите обаче не означава възможност за блокиране на нормалното функциониране на властта, тъй като основополагаща цел на този конституционен принцип е осигуряване на ефективно управление в едно демократично общество под върховенството на правото. Без значение е дали възпирането се осъществява с действие или бездействие, дали е преднамерено, или е израз на неспособност да се вземе конституционно съобразно решение от колективен орган, а единствено дали с

<sup>17</sup> Решение № 1 от 14.01.1999 г. на КС по к. д. № 34 от 1998 г., обн., ДВ, бр. 6 от 22.01.1999 г. Тълкувателно решение № 8 от 1.09.2005 г. на КС по к. д. № 7 от 2005 г., обн., ДВ, бр. 74 от 13.09.2005 г. Решение № 6 от 12.07.2022 г. на КС по к. д. № 6 от 2022 г., обн., ДВ, бр. 57 от 22.07.2022 г.

<sup>18</sup> Такова управленско правомощие, например, е възложено на НС, в рамките на съгласуваното взаимодействие на властите, да закрива висше училище с решение. Последното не е правораздавателен акт и не решава правен спор, а е акт по прилагане на правната норма, която предвижда закриване на висши училища, когато не отговарят на държавните изисквания (Решение № 15 от 7.10.1999 г. на КС по к. д. № 11 от 1999 г., обн., ДВ, бр. 89 от 12.10.1999 г.).

<sup>19</sup> Решение № 4 от 8.07.2008 г. на КС по к. д. № 4 от 2008 г., обн., ДВ, бр. 63 от 15.07.2008 г.

<sup>20</sup> Решение № 4 от 17.05.1995 г. на КС по к. д. № 2 от 1995 г., обн., ДВ, бр. 62 от 11.07.1995 г.



упражняването или не на съответното правомощие властите могат или не могат да функционират<sup>21</sup>.

Принципът на разделение на властите се прилага в хоризонтален план<sup>22</sup> и така се установява равновесие в отношението между трите основни системи от органи. С приемането на § 16 от ПЗР на ЗИДЗСВ НС се включва в една процедура, използвайки собствения си юридически инструментариум, като изземва чужда компетентност и принуждава ВСС да изпълни волята му, сякаш е йерархически стоящ по-горе от него. Тази намеса във вертикален порядък на отношенията между НС и ВСС нарушава баланса между властите, защото поражда отношения на власт и подчинение и подкопава принципа на разделение на властите.

Разпоредбата на §16 от ПЗР на ЗИДЗСВ противоречи на чл. 130а, ал., 2, изр. 2, т. 7 във връзка с чл. 129, ал. 2, изр. 1 от КРБ, на принципа на разделение на властите (чл. 8 от КРБ), на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от КРБ) и на върховенството на Конституцията (чл. 5, ал. 1).

## 2.2. Нормотворчество при зачитане на принципа на независимост на съдебната власт

„Свободата на парламента да уреди въпросите, свързани със същностните характеристики на съдебната власт, не е неограничена. Рамките, в които може да се приемат по целесъобразност едни или други законодателни решения, са определени в Конституцията. Поради това при упражняване на законодателните си правомощия Народното събрание е ограничено в своята дискреционна преценка от конституционните принципи и не може да се отклонява от тях. [...] В практиката си Конституционният съд многократно е поддържал, че трите власти са равностойни, независими и функционират в определена връзка. Съдебната власт е структурно и функционално обособена и осъществява правосъдната функция на държавата, като от това произтича необходимостта от повишени гаранции за нейната независимост“<sup>23</sup>.

На основание чл. 133 от КРБ Народното събрание е задължено в съответствие с Основния закон да уреди процедурата по избор и предсрочно освобождаване на членовете по право на ВСС в закон. Следователно в компетентността му е да създаде законова уредба по отношение на функционирането на съдебната власт по начин, който да не засяга нейната независимост и тази на администриращия управлението ѝ орган. Израз на принципа на правовата държава е нормата на чл. 86, ал. 2 от КРБ, която предвижда, че законите са задължителни за всички държавни органи, организациите и гражданите. Като е приел §16 от ПЗР на ЗИДЗСВ, LI Народно събрание е поставило в невъзможност ВСС да упражни своята оперативна самостоятелност при провеждането на конкурса за избор на главен прокурор, да доведе до край процедурата и да упражни своята компетентност самостоятелно. С това е засегнат принципа на независимост на съдебната власт и е нарушена разпоредбата на чл. 117, ал. 2 от КРБ.

<sup>21</sup> Тълкувателно решение № 12 от 27.09.2022 г. на КС по к. д. № 7 от 2022 г., обн., ДВ, бр. 78 от 30.09.2022 г.

<sup>22</sup> Решение № 16 от 3.10.2024 г. на КС по к. д. № 14 от 2024 г., обн., ДВ, бр. 86 от 11.10.2024 г.

<sup>23</sup> Решение № 7 от 14.07.2022 г. на КС по к. д. № 9 от 2022 г., обн., ДВ, бр. 56 от 19.07.2022 г.

## II. Относно процесуалните аспекти на намесата в законодателството

Обратна сила на нормативен акт или на правни норми може да се даде само по изключение и то с изрична разпоредба (чл. 14, ал. 1 от ЗНА). Конституционният съд разглежда въвеждането на обратно действие на закона като конституционно допустимо, макар и като рядко и нежелателно явление, „защото е свързано с изненада“, но не е нещо уникално за националната правна система<sup>24</sup>. Тогава, „когато с придаване на обратно действие на закона се предвиждат неблагоприятни последици за носителя на вече придобито право, се нарушава правната сигурност и предвидимост като задължителни елементи от съдържанието на правовата държава, гарантиращи правата на личността и свободното развитие на човека“<sup>25</sup>. Това важи и за обратното действие на процесуален административен закон, което трябва да е съобразено със зачитането на придобитите вече права<sup>26</sup>. Съдът дефинира две условия на обратно действие на закона<sup>27</sup>. Първата хипотеза предполага „обратно действие на закона, когато той преурежда юридическите факти от момента на тяхното проявление до завършен фактически състав, с който приключва едно правоотношение (ретроактивност *stricto sensu*)“<sup>28</sup>. Съществува *същинско обратно действие* на закона, когато с новия закон се засягат придобити вече права или погасени задължения. „То е налице, когато правна норма променя правните последици от факти, които са реализирани преди нейното влизане в сила. Това може да означава, че правно релевантен факт губи своите правни последици, че правно ирелевантен факт придобива правни последици или че правните последици на даден факт биват променени“<sup>29</sup>. Втората хипотеза се отнася до „случаите, когато нововъведен правен режим преурежда за в бъдеще заварени правоотношения, които не са приключили (привидна, несъщинска ретроактивност – незабавно прилагане на закона)“<sup>30</sup>. Когато на новия закон се придава действие спрямо възникнали и съществуващи правоотношения, които са „заварени“, е налице *несъщинско обратно действие* на закона. С него не се ревизират вече настъпилите последици, а само се променя съдържанието на правата и задълженията на правните субекти за в бъдеще.

Приемам въвеждането на новата редакция на чл. 33, ал. 4 от ЗСВ за същинско обратно действие на закона, с което НС допуска конституционно нетърпимо нарушаване на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от КРБ). Забраната пленумът на ВСС в пълен състав да се произнесе е необосновано възпрепятстване на работата на колегиалния орган. По този начин се създава правна несигурност, водеща до непровеждането на избор на главен прокурор на Република България. Струва ми се, че това не може да е обществено и юридически легитимна законодателна цел.

По отношение на §16 от ПЗР на ЗИДЗСВ намирам, че е налице несъщинско обратно действие на закона.

<sup>24</sup> Решение № 9 от 27.07.1992 г. на КС по к. д. № 4 от 1992 г., обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.1992 г.

<sup>25</sup> Решение № 3 от 7.03.2019 г. на КС по к. д. № 16 от 2018 г., обн., ДВ, бр. 23 от 19.03.2019 г.

<sup>26</sup> Става въпрос за произнасяния с Решение № 9 от 1992 г. по к. д. № 4 от 1992 г., Решение № 9 от 1996 г. по к. д. № 9 от 1996 г., Решение № 8 от 1999 г. по к. д. № 4 от 1999 г., Решение № 12 от 2010 г. по к. д. № 15 от 2010 г., Решение № 10 от 2011 г. по к. д. № 6 от 2011 г., Решение № 10 от 2013 г. по к. д. № 8 от 2013 г., Решение № 5 от 2017 г. по к. д. № 12 от 2016 г., Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1 от 2017 г. и много други.

<sup>27</sup> Решение № 5 от 27.03.2018 г. на КС по к. д. № 11 от 2017 г., обн., ДВ, бр. 32 от 13.04.2018 г.

<sup>28</sup> Решение № 5 от 11.05.2017 г. на КС по к. д. № 12 от 2016 г., обн., ДВ, бр. 40 от 19.05.2017 г.

<sup>29</sup> Решение № 8 от 21.07.2022 г. на КС по к. д. № 4 от 2022 г., обн., ДВ, бр. 58 от 23.07.2022 г.

<sup>30</sup> Решение № 5 от 11.05.2017 г. на КС по к. д. № 12 от 2016 г., обн., ДВ, бр. 40 от 19.05.2017 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание изложените от мен по-горе съображения от материалноправно и процесуалноправно естество намирам, че Конституционният съд на Република България следва да установи и да обяви противоконституционност на разпоредбите на §16 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 6 от 21.01.2025 г.) и на чл. 33, ал. 4 от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 6 от 21.01.2025 г.) поради противоречието им с чл. 4, ал. 1; чл. 5, ал. 1; чл. 6; чл. 8; чл. 39, ал. 1; чл. 117, ал. 2; чл. 129, ал. 2, изр. 1 и чл. 130а, ал. 2, изр. 2, т. 7 от Конституцията на Република България.

11

14.07.2025 г.

С уважение,

проф. д. н. Райна Николова