

До г-жа Павлина Панова,
Председател на Конституционния съд
на Р България

Правно мнение от
Проф. Дарина Зиновиева

Уважаема г-жо Председател,
уважаеми конституционни съдии,

На основание Определение на Конституционния съд от 10 юни 2025г по к. д. № 5 от 2025г, предоставям правното си мнение.

1. Конституционният съд /КС/ последователно се е произнасял относно времевата компетентност на ВСС /мандат/ в няколко конституционни дела с предмет, който към момента на сезиране на КС е бил актуален. В конституционно дело № 41/2024г с определение КС отклонява искането, тъй като липсва изрична правна уредба в националното законодателство, която да регламентира специфики на времевата компетентност на ВСС.

В настоящето дело се оспорва конституционността именно на вече съществуваща правна норма.

Следва да се подчертае позицията на КС във всички конституционни дела с подобен предмет, а именно- акцентът върху особения правен статут на ВСС, който включва и статут на административен орган¹ – постоянно действащ орган, с основна функция да управлява и представлява съдебната власт, с непрекъсваемост на дейността му, с оглед управлението на една от трите власти. Тази позиция на КС е отстоявана трайно и непротиворечиво, което почива на логиката, че всяка една от трите власти има конституционно регламентиран съответен орган на управление и съответни основни правила за дейността му. В тази връзка не може да се допусне в държавата да липсва

¹ ВСС има по-комплексен правен статут, но на основание пар 1 АПК, той изпълнява функциите и на административен орган, като актовете му се оспорват пред ВАС /чл. 132, ал2, т.3 АПК./. В доктрината и в практиката на КС също се обосновава тази хипотеза- вж. Димитрова Д., която сочи 10 решения на КС в „Правоотношения и статут на съдебната власт в условията на дигитализация“, В, 2024г, стр.99

компетентен орган, с функция по управление на всяка от трите власти. В хипотези на временно разпускане на съответния орган/ напр. МС за изпълнителната власт, НС – за законодателната власт/, Конституцията и вътрешната нормативна уредба предвижда временен заместващ нормативен вариант на уредбата.

Според определението по к. д. №41 от 2024г. едва когато е налице правна уредба на „заместващ вариант“, то КС би имал компетентността да реши дали тези норми съответстват на Конституцията на Р България /КРБ/.

Именно това е и предмета на настоящето конституционно дело- според определението за допускане на искането – „нормения комплекс“, състоящ се от пар.16, във връзка с чл.33, ал.4 от Закона за съдебната власт.

2. Компетентността на колективния орган - ВСС е регламентирана в чл.130, ал.2 КРБ, както и в самия Закон за съдебната власт /нормата на чл.133 от КРБ/. За да е налице законосъобразно решение на този колективен орган, това решение следва да е формирано чрез законосъобразен кворум и законосъобразно мнозинство на гласувалите членове. Вследствие на тази съвкупност се формира и извода на контролиращия това решение съд. Така напр. ако колективен административен орган издаде акт, в нарушение на нормите, регламентиращи кворум и мнозинство, този акт ще е нищожен поради некомпетентност на органа, т.е. не е породил правно действие и по тази причина няма ограничение във времето акта да бъде обявен за нищожен./чл.146, т.1 АПК/.²

За целта е от значение да се анализира нормативната уредба на конституиране на органа, на неговия състав, на нормативното формиране кворума на органа, както и изчисляването на нормативно изискуемия брой гласове, с които законът изисква решението да е взето.³

Според Чл. 130а.ал1 КРБ „ Висшият съдебен съвет осъществява правомощията си чрез пленум, съдийска и прокурорска колегия. Според ал.(2) „Пленумът се състои от **всички членове на Висшия съдебен съвет.** „ Систематично чл.130а

² В доктрината и практиката говорим за „некомпетентност поради неспазване на процесуална норма, която формира компетентност“ или още „процесуални параметри на компетентността“ в Зиновиева Д Компетентност на административните органи, 2018, стр.313-314.

³ П.Стайнов и А.Ангелов ползват понятието „ организация на компетентността“ и също „ надлежност на органа“ по отношение на законосъобразното съставяне на органа, П.Стайнов и А.Ангелов Ръководство по административно правосъдие, с.32-33

ал.2 т.1-8 КРБ изброява конкретни материалноправни въпроси, които са в компетентност на Пленума на ВСС. А в чл.130а, ал.5 т.1-6 се определят материалноправните въпроси, които са в компетентност на двете колегии-съдийска и прокурорска: „(5) Колегиите в съответствие със своята професионална насоченост: „ ...“

Тази компетентност по материя е в пряка и непосредствена взаимовръзка с условията на вземане на решение от органа- дали с брой гласове от всички членове на Пленума, дали диференцирано -с брой гласове от съдийската колегия, дали с брой гласове на прокурорската колегия.

В конкретното дело материалноправният въпрос, който е в компетентност на Пленума на ВСС е регламентиран в чл. 130а, ал.1 т.7 ЗСВ - „ прави предложение до президента на републиката за назначаване и освобождаване на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор“. Следователно КРБ изрично и непротиворечиво определя императивно компетентността, както и структурата на органа в чл.130а, ал1 във връзка с член 130а ал2 – Пленумът, състоящ се от всички членове.

Законът за съдебната власт предвижда процесуална и материалноправна компетентност на ВСС, която трябва да е съобразена с тези **разпоредби от КРБ.**

Времевата компетентност на членовете му, като продължителността на мандатите им е различна за отделните квотни категории членове/напр. 7г за членовете по право, 5 години- за изборните членове/. Към това усложнение се добавя изискването за „квотно„ разпределение на изборните членове и броя им- напр. избрани от съдебната власт, избрани от Народното събрание. Като следващо усложнение отчитаме нормативните изисквания за начина на вземане на решения, разпределени в отделни хипотези на закона- напр. чл.33, ал3 ЗСВ изисква конкретен брой гласове за „предложение до президента“ за назначаване и освобождаване на председателите на ВКС и на ВАС /17гласа/ и на главен прокурор/13 гласа/. Изводът от сбития анализ на частта от закона, регламентираща законосъобразната компетентност на този орган, показва

сложния и комплексен правен характер на органа-ВСС, както от аспект на административното право, така и от конституционноправен аспект. Този извод има значение и по отношение законотворчеството. При тази правна сложност, законодателят следва да съобрази систематиката на правните норми, логическата взаимнообвързаност, йерархичната подчиненост на конституционните норми, така, че тълкуването им да е ясно и непротиворечиво. Същевременно да гарантира основните принципи, обуславящи дейността на ВСС- **непрекъсваемост⁴ и правна сигурност чрез законосъобразни решения, реализирани чрез законосъобразно волеизявление на компетентния административен орган.⁵**

3. Правната уредба в ЗСВ към момента, включително и разпоредбите на пар. 16 и чл.33, ал.4, **не гарантира спазването на двата основни принципа на дейност на ВСС, посочени по-горе.**

Аргументите ни са следните:

3.1. **По отношение пар.16 от ЗСВ**, който е основа на искането на ВАС, поради висящо производство пред ВАС, следва да се отчете факта, че ВСС при действието на материалноправни норми от закона, които не са обявявани за противоконституционни, следва да вземе решение „да направи предложение до президента“. В административното право се счита както в доктрината, така и в съдебната практика, че в хода на административно производство, акт, с който се прави „предложение“ е административен акт, пораждащ субективни права.⁶ Това е така, независимо, че производството не е приключило / в случая е налице сложен смесен фактически състав, поради произнасянето на президента/. Актът на ВСС има правно значение, тъй като прекратява процесуалния път за придобиване на материално субективно право.

С приемането на пар.16 ЗСВ е налице своеобразен ретроактивен елемент на действие на закона, тъй като се заличават възникнали правни последици от

⁴ Друмева Е. Конституционно право, 2025, стр 533.

⁵ Зиновиева Д. Компетентност на административните органи, 2016, стр 16-17

⁶ Лазаров К. Въпроси на административния процес, стр.40

висящо административно производство. Нещо повече, липсва нов процесуален нормативен ред, с което да се закрепят принципът на действие на процесуалната норма. Тази съвкупност нарушава принципа на законност и правна сигурност.

Когато във висящо административно производство има участващ субект, за когото е налице законен интерес, прекратяването на това производство, макар и със закон, следва да държи сметка за придобитите субективни права в него и за правните очаквания, което в кумулация изпълва съдържанието на принципа за правна сигурност. По-горе пояснихме особеностите на административното производство пред ВСС. Ако нормата на чл.33, ал 4 ЗСВ се приема като евентуална превенция от незаконосъобразно производство, поради гласуването на членове с изтекъл мандат, то трябва да се отчете факта, че тази норма е приета с действие „ex nunc“ без ограничение във времето. Съпоставена с пар.16 ЗИДЗСВ, ако прекратяването на висящото производство, предвидено в разпоредбата, цели и превенция от незаконосъобразен акт на ВСС, липсва правна логика, тъй като този акт на ВСС не е бил издаден към момента на приемане на изменението в закона, **а би бил издаден при условията на чл.33, ал4. ЗСВ.** Следователно ако целта на законодателя е да се прекрати административното производство по силата на пар.16, за да гарантира евентуален законосъобразен акт на ВСС, то този акт ще бъде издаден на основание чл.33, ал.4, тъй като липсват ПЗР, че производството продължава по стария ред. И във всички други висящи или следващи производства тази норма ще се приложи, видно от нейната хипотеза и диспозиция.

Практиката на европейските съдилища /СЕС и ЕСПЧ/, е в посока за нетърпимост на неблагоприятни последици, настъпили за всяко едно лице, от неизпълнението на правомощието на държавен орган. Принципът за правна сигурност и принципът за правна предвидимост, за залегнали и в ХОПЕС /чл.20 и чл.21./⁷, и в АПК като вътрешно право /съответно чл.4 и чл.13/

⁷ В юриспруденцията на ЕС може да се посочат примери относно спазването на принципа на законност във връзка с независимостта на съдебната власт като напр. Обединени дела C-859/19, C-926/19 и C-929/19 FX и други; Обединени дела C-615/20 и C-671/20 YP и други;

3.2. По отношение чл.33, ал.4 ЗСВ, мнението ми е, че изискването да не участват в гласуването при вземане на решения членове с изтекъл мандат, **без да е предвидено специално условие в хипотезата на нормата и срок**, също противоречи на чл.130, ал.2, чл.130а, чл.130б КРБ.

Всяка законова промяна на процесуалната компетентност /реда и условията за формиране на органа, който ще приеме решение/ трябва да съответства на конституционната регламентация на реда и условията и на структурата за вземане на решение по материалноправен въпрос. **Законът може да конкретизира конституционна норма, но не да променя конституционна норма.**

Реализирането на чл.33, ал.4 ЗСВ променя конституционната норма, защото законовата норма отнема конституционно гарантирани права на членския състав на ВСС.

От важно значение е, че с нормата на чл.33, ал.4 ЗСВ практически се дава правна възможност занапред и всякога на структуросъставлящите компетентни органи – НС или органи на съдебната власт чрез неизбиране на квотни членове да се елиминира волеизявлението на членовете от квотата на тези органи, след като и без тези квотни членове Пленумът може да осъществява компетентността си. Елиминирайки волеизявлението на членове, избрани от съответната квота, се елиминира целта на конституционната норма, според която Пленумът се състои от всички членове, на нормата, според която именно Пленумът има компетентност да избира главен прокурор и председатели на върховните съдилища. Така Пленумът може да избира председател на върховен съд без гарантирано участие на членове, избрани от квотата на който и да било от останалите съставообразуващи органи. Законът отнема правото на член, представляващ определена квота, от една страна, нарушавайки конституционната представителност на органа и от друга- нарушавайки принципа на вземане на решение от колективен административен орган.

Предоставянето на тази възможност по принцип и занапред не гарантира правната сигурност. За да се парира хипотезата на действие на орган, чиито членове са с изтекъл мандат, то приемането на норма, регламентираща „заместващ вариант“ следва да е инцидентна и временна мярка за преодоляване непрекъсваемостта на дейността на органа./т.е. по изключение/.⁸ Но когато е по изключение, то хипотезата на нормата трябва да съдържа условия, както и срок на действие.⁹

Известна аналогия може да се направи с чл.120, ал.2 КРБ, когато е възможно изключване на оспорване на актове пред съд в специален закон, но само в изключителни форсмажорни обстоятелства, според практиката на КС.¹⁰

Възможни са хипотези, при които е налице кворум, поради присъствието на членове, които нямат право да гласуват, но заседанието е редовно, тъй като е налице орган и той може да приема свои решения. Обаче, в същото време, ако решението не се вземе с мнозинство на гласовете, и това е поради забраната да гласуват членове с „изтекъл мандат“, то ако решението засяга права, ще се породят правен интерес за оспорване. В чл.33, ал.5 от ЗСВ се предвижда следното: „ Когато за приемане на решение липсва необходимото мнозинство, се смята, че е налице решение за отхвърляне, което подлежи на обжалване...“ Дори тази норма би създала условия за ново сезиране на КС поради противоречиво тълкуване дали тази законова норма може да е основание за „извънредна редукция на мнозинството“.

Също така, следва да се прави разлика между изтичане времевата компетентност на колективен орган и изтичане на времевата компетентност на членове от този орган. Колективният орган съществува и следва да изпълнява правомощията си с оглед чл.1 ЗСВ - орган, който представлява съдебната власт

⁸ Аналогични ситуации съществуват и други държави- членки на ЕС / напр.Франция/

⁹ Т.91 от Решение СЕС 30.04.2025г „Следователно посоченото продължаване би било възможно само по изключение и при условие че се регламентира от ясни и точни правила, изключващи на практика възможността продължаването да бъде неограничено във времето.“

¹⁰ Стайнов П. административно правосъдие, 1940, както и редица решения на КС на РБ

в държавата. Тази норма е в синхрон с нормите от КРБ относно непрекъснатото му действие (чл.130, ал2, чл.130а, чл.130б.КРБ/.

3.3. Решение на СЕС от 30.04.2025г, коментирайки мандата на ИВСС допуска „временна търпимост“, но при наличие на две основания, при които да се реализира: „когато продължаването на изтеклите мандати почива на изрично правно основание в националното право“ /1/ и „когато е гарантирано, че това продължаване на практика е ограничено във времето./2/.¹¹ Нормите, предмет на настоящето дело, не изпълняват тези цели. Ако законодателят се е водил от практиката на СЕС с цел да е налице унисон на националното законодателство, не считам, че е постигнал целта си, и нещо повече - има и съществена разлика между структурирането на ИВСС и на ВСС.

ИВСС е мандатен орган в цялостност- т.е. целият орган има общ мандат и в него няма квотни избираеми членове. Също така, той е орган към ВСС и компетентността му е ограничена до дисциплинарният контрол.¹²

Измененията на ЗСВ от 25.01.2025г, предмет на това дело се отнасят до ВСС, който е структуриран на квотен принцип от различни органи – законодателна и съдебна. В разпоредбите не се гарантира краен период, така напр. както пар. 2, пар.3 от ПЗР на ЗСВ /2007г/. Новата разпоредба на пар.17 урежда срок само за започване на производства по избор на нови членове, но не и краен срок за приключване на този избор и съответно краен срок, в който да е налице абсолютна сигурност за конституиран Висш съдебен съвет с нов състав. Важен факт е, че компетентен орган, който да избере от своята квота членове е налице към момента на приемане на чл.33, ал3 ЗСВ- има действащо Народно събрание, с правомощие, изрично определено в чл.19, ал1 от ЗСВ.

¹¹ 97 По изложените съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че принципът на независимост на съдиите не допуска практиката на държава членка членовете на орган на съдебната система на тази държава членка — които са избрани от нейния парламент за определени мандати и имат правомощия да проверяват дейността на магистратите при осъществяване на техните функции, да извършват проверки за почтеност и липса на конфликт на интереси при магистратите и да предлагат на друг орган на съдебната система образуването на дисциплинарно производство с оглед на налагането на дисциплинарни наказания на магистратите — да продължат да изпълняват функциите си след края на установения в конституцията на посочената държава членка мандат и до избора от този парламент на нови членове, когато продължаването на изтеклите мандати не почива на изрично правно основание в националното право, съдържащо ясни и точни правила, които да регламентират изпълнението на тези функции, и когато не е гарантирано, че това продължаване на практика е ограничено във времето.

¹² Вж повече Димитрова Диана в The Inspectorate to the Supreme Judicial Council as Body of the Judiciary with Control Functions in Bulgaria, Perspectives of law .vol 13, is.4, 2024, с.518и сл.

Следователно няма правна пречка да не бъдат избрани нови членове от този орган при приемане на разпоредбата, предмет на това дело. Следва да се отчете факта, че държавата не е била в абсолютна фактическа невъзможност да се изберат нови членове при приемане на нормите, предмет на делото, като напр. наличие на форсмажорни обстоятелства¹³, довели до липса на компетентен орган, с правомощие да избере тези членове.

В заключение: От изложеното по-горе, мнението ми е, че разпоредбата на пар. 16 ПЗР противоречи на посочените в искането разпоредби - чл.1, ал2, чл.4 ал1, чл.5, чл.8, чл.117, ал2, чл.129, ал2, чл.130, ал1, чл.130а, чл.130б от Конституцията на РБългария.

С оглед определението за допускане на делото и посочения в него „нормен комплекс“, считам, че и чл.33, ал.4 ЗСВ противоречи на посочените от сезиращия съд норми - чл.1, ал2, чл.4 ал1, чл.5, чл.8, чл.117, ал2, чл.129, ал2, чл.130, ал1, чл.130а, чл.130б от Конституцията на РБългария.

С уважение: проф. Дарина Зиновиева

Darina Peeva
Zinovieva

Digitally signed by Darina Peeva
Zinovieva
Date: 2025.07.07 22:46:11 +03'00'

¹³ Военновременна ситуация, ситуации, при които се приема закон за извънредно положение и др, съдържащи се в решения на КС, свързани предимно с ограниченията за изключване на съдебен контрол по специалната клауза на чл.120, ал2 КРБ.