

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Ех. № 223 КД

Дата 07.04.2025г.

изх. № 30-172

07.04.2025г.

образувам к.п. № 5/2025г.
определен състав - докладчик:
судия Орлин Колев
08.04.2025г.

ДО

Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,

Приложено, изпращаме Ви искане от тричленен състав на Шесто отделение на Върховния административен съд, Втора колегия, по административно дело № 1077/2025 г. по описа на 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., и чл. 33, ал. 4 от Закона за съдебната власт.

ПРИЛОЖЕНИЕ:

1. Заверено копие от определение от 07 април 2025 год., постановено по административно дело № 1077/2025 г. по описа на ВАС, Шесто отделение;
2. Административно дело № 1077/2025 г. по описа на ВАС, Шесто отделение – в цялост, два тома, в оригинал, като след послужване същото да ни бъде върнато.

ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ

И.Ф. ПРЕДСЕДАТЕЛ НА

ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



Съгласно решение по т. 15.2. от протокол
№ 42 от 12 ноември 2024 г. на СК на ВСС

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

ОТ

тричленен състав на Върховния административен съд

по административно дело № 1077/2025 год.

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., и чл.
33, ал. 4 от Закона за съдебната власт

Правно основание: чл. 150, ал. 2 от Конституцията на Република България

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията на Република България
(Конституцията) и в съответствие с изискванията на чл. 17, ал. 1 и 2 от Закона за

Конституционен съд (ЗКС) и чл. 18 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС), се обръщаме към Вас с искане да установите 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 чл. 33, ал. 4 от Закона за съдебната власт, поради противоречието им 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.

1. По допустимостта на искането:

С определение по хода на делото от 07.04.2025 г., постановено по административно дело № 1077/2025 г. на Върховния административен съд, шесто отделение, съдът установи несъответствие на разпоредбите на § 16 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ПЗР на ЗИД на ЗСВ), обн., ДВ, бр. 6 от 21.01.2025 г., и чл. 33, ал. 4 от Закона за съдебната власт 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 (Конституцията), и спря производството по административното дело.

В съответствие с определението за спиране на делото и на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията, съставът внася въпроса в Конституционния съд.

Искането е в съответствие с трайно установената практика на Конституционния съд, че правомощието по чл. 150, ал. 2 от Конституцията да сезира Конституционния съд принадлежи на отделните състави на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, разглеждащи конкретен съдебен спор, по който се повдига въпрос за противоконституционност на относим към спора закон (Определение № 1/01.07.1997 г. по к. д. № 5/1997 г.; Определение от 25.06.2002 г. по к. д. № 12/2002 г.; Определение № 2/23.03.2010 г. по к. д. № 17/2009 г.; Определение от 29.03.2014 г. по к. д. № 4/2014 г.; Определение от 29.04.2015 г. по к. д. № 2/2015 г.; Определение от 28.06.2016 г. по к. д. № 7/2016 г.; Определение от 17.09.2019 г. по к. д. № 9/2019 г.).

Производството по административно дело № 1077/2025 г. на Върховния административен съд, шесто отделение е по реда на Глава десета, раздел IV във връзка с чл. 56, ал. 4 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Образовано е по жалба на Борислав Боби Сарафов срещу решение на Пленума на Висшия съдебен съвет (ВСС) по т. 1.1 от заседанието, проведено на 23.01.2025 г. С оспорения акт на основание чл. 56, ал. 1 от АПК във връзка с § 16 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ, обн., ДВ, бр. 6 от 21.01.2025 г., и чл. 33, ал. 4 от ЗСВ се прекратява откритата с решение на Пленума на ВСС по протокол № 19 от 22.06.2023 г. процедура за избор на главен прокурор на Република България, тъй като същата не е приключила с указ на президента за назначаване към 21.01.2025 г., както и с оглед ограничението в гласуването на предложение до президента на Република България за назначаване на главен прокурор да участват изборни членове, чийто мандат е изтекъл към датата на предложението.

Жалбоподателят, в качеството си на кандидат в прекратената с оспореното решение процедура за избор на главен прокурор на Република България, поддържа, че приложените от административния орган разпоредби на § 16 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ, обн., ДВ, бр. 6 от 21.01.2025 г., и чл. 33, ал. 4, създадена със същия закон, въз основа на които е издаден административният акт, са противоконституционни 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 и чл. 130б от Конституцията, като излага подробни мотиви.

Ответникът по жалбата – Пленумът на Висшия съдебен съвет, с оглед предмета на делото и приложимия по него закон, също изразява становище за допустимост и основателност на отправеното с жалбата искане за сезиране на Конституционния съд от съдебния състав.

Разпоредбите на § 16 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ (обн. в ДВ, бр. 6/21.01.2025 г.) и чл. 33, ал. 4 от ЗСВ, приет със същия закон, предвиждат следното:

„§ 16. 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.“

„чл. 33

(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 ал. 3, като в гласуването могат да участват само изборни членове, чийто мандат не е изтекъл към датата на предложението или вземане на решението.“

Предмет на административно дело № 1077/2025 г. на ВАС е решението на Пленума на ВСС по протокол № 2 от 23.01.2025 г., което е прието на основание посочените разпоредби на ЗСВ. Кадровият орган е прекратил откритата с решение по протокол № 19 от 22.06.2023 г. процедура за избор на главен прокурор на Република България на основание чл. 56, ал. 1 от АПК във връзка с § 16 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ (обн. в ДВ, бр. 6/21.01.2025 г.) и чл. 33, ал. 4 от ЗСВ. Видно от диспозитива на оспореното решение, както и от мотивите, изложени в проведеното заседание от членовете на Пленума на ВСС, правомощието да бъде прекратено административното производство по чл. 56, ал. 1 от АПК е упражнено в изпълнение на § 16 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ, обн. в ДВ, бр. 6/21.01.2025 г., и чл. 33, ал. 4 от ЗСВ. Ето защо, настоящият състав на Върховният административен съд, шесто отделение намира, че разпоредбите на § 16 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ, обн., ДВ, бр. 6 от 21.01.2025 г., и чл. 33, ал. 4 ЗСВ (приета със ЗИД на ЗСВ, обн., ДВ, бр. 6 от 21.01.2025 г.) са приложим по спора закон по смисъла на чл. 150, ал. 2 от Конституцията.

Връзката между оспорените пред Конституционния съд законови разпоредби и административно дело № 1077/2025 г. на Върховния административен съд, шесто отделение, произтича от релевантния за изхода на административното дело закон, за който настоящият тричленен състав на Върховния административен съд може единствено да сезира Конституционния съд, което обуславя компетентността на състава на Върховния административен съд да отправи искане до Конституционния съд. Разрешаването на въпроса за съответствието на § 16 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ, обн., ДВ, бр. 6 от 21.01.2025 г., и чл. 33, ал. 4 ЗСВ 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 е от съществено значение за произнасянето на Върховния административен съд по административно дело № 1077/2025 г. по описа на Върховния административен съд. Без тази преценка съдът не би могъл да упражни ефективно правомощието си по чл. 197 и сл. АПК и да се произнесе относно законосъобразността на оспореното от жалбоподателя решение за

прекратяване на откритата с решение на Пленума на ВСС по протокол № 19 от 22.06.2023 г. процедура за избор на главен прокурор на Република България.

На следващо място, с оглед на изложеното по-горе относно предмета на висящото пред настоящия съдебен състав административно дело и във връзка с изискването по силата на чл. 18, ал. 3 от ПОДКС за осъществяване на аргументирана преценка дали делото попада в приложното поле на правото на ЕС, настоящият съдебен състав намира, че предметът на административно дело № 1077/2025 г. по описа на Върховния административен съд не попада в обхвата на конкретна пряко приложима разпоредба от правото на ЕС, въвеждаща правила и ред за избор на висшите органи в съдебната система на държавите членки.

С оглед на гореизложеното, намираме, че искането за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 16 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ (обн. в ДВ, бр. 6/21.01.2025 г.) и чл. 33, ал. 4 от ЗСВ поради противоречието им 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, е допустимо за разглеждане по същество.

2. По основателността на искането:

Производството по административно дело № 1077/2025 г. на ВАС е по реда на глава десета, раздел четвърти от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) във връзка с чл. 36 от Закона за съдебната власт (ЗСВ). Образувано е по жалба на Борислав Боби Сарафов срещу решение на Пленума на Висшия съдебен съвет (ВСС) по т. 1.1 от заседанието, проведено на 23.01.2025 г.

Предмет на административно дело № 1077/2025 г. на ВАС е решението на Пленума на ВСС по т. 1.1 от протокол № 2 от 23.01.2025 г., с което на основание чл. 56, ал. 1 от АПК във връзка с § 16 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ, обн., ДВ, бр. 6 от 21.01.2025 г., и чл. 33, ал. 4 от ЗСВ се прекратява откритата с решение на Пленума на ВСС по протокол № 19 от 22.06.2023 г. процедура за избор на главен прокурор на Република България, тъй като същата не е приключила с указ на президента за назначаване към 21.01.2025 г., както и с оглед ограничението в гласуването на предложение до президента на Република България за назначаване на главен прокурор да участват изборни членове, чийто мандат е изтекъл към датата на предложението, което е прието на основание посочените разпоредби на ЗСВ.

По делото от фактическа страна е установено следното:

Прекратената с оспореното решение процедура за избор на главен прокурор на Република България е открита с решение на Пленума на Висшия съдебен съвет по протокол № 19 от 22.06.2023 г. на основание чл. 173, ал. 1, предложение последно от ЗСВ. Със същото решение е определен и времевия график за провеждането ѝ, като са определени четири поредни заседания за внасяне на предложения за кандидатури на 06.07.2023 г., на 13.07.2023 г., на 20.07.2023 г. и на 27.07.2023 г.

Така откритата процедура е спряна на основание чл. 54, ал. 1, т. 4 от АПК с решение на Пленума на ВСС по протокол № 20 от 06.07.2023 г. до приключване на производството по конституционно дело № 10/2023 г. по описа на Конституционния съд на Република България, образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 213, ал. 4 - 6, чл. 247б, ал. 2, чл. 250, ал. 1, т. 2 и чл. 411а - чл. 411и от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК); чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и ал. 7, чл. 33, ал. 3, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173, ал. 11 и 12, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а от Закона за съдебната власт (ЗСВ); § 31, ал. 2 и § 41 от Преходните и заключителни

разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс - ПЗРЗИДНПК (обн. ДВ, бр. 48 от 02.06.2023 г., в сила от 06.06.2023 г.) и допуснато за разглеждане по същество с определение от 27.06.2023 г. по конституционно дело № 10/2023 г. по описа на Конституционния съд на Република България.

След постановяване на решение № 14 от 26.07.2024 г. на Конституционния съд по дело № 10/2023 г., с което искането на главния прокурор е отхвърлено, с решение на Пленума на ВСС по протокол № 2 от 12.09.2024 г. производството по спряната процедура за избор на главен прокурор е възобновено на основание чл. 55, ал. 1 от АПК поради отпадане на основанието за спиране.

С предложение от 10.10.2024 г., придружено с писмени мотиви, кадрова справка и съгласие от кандидата, подадено от трима от членовете на Прокурорската колегия на ВСС – Стефан Петров, Пламен Найденов и Светлана Бошнакова, на основание чл. 173, ал. 3 от ЗСВ, е издигната кандидатурата на Борислав Боби Сарафов за главен прокурор на Република България. Предложението е обявено с решение на Пленума на ВСС по протокол № 6 от 10.10.2024 г.

На 23.10.2024 г. е представена концепция за управление на прокуратурата, придружена с документите по раздел I, т. 8 от Правилата за избор на председател на Върховния касационен съд, председател на Върховния административен съд и главен прокурор, приети с решение на ВСС по протокол № 48 от 08.11.2012 г., изм. и доп. с решение на ВСС по протокол № 32 от 10.07.2014 г., протокол № 10 от 16.03.2017 г., протокол № 15 от 11.07.2019 г., протокол № 16 от 23.09.2021 г. и протокол № 2 от 12.09.2024 г.

На основание чл. 173, ал. 9 от ЗСВ с решение на Комисията по професионална етика към Прокурорската колегия на ВСС е приет доклад за нравствените качества на кандидата Борислав Боби Сарафов, директор на Националната следствена служба, изпълняващ функциите главен прокурор, кандидат за главен прокурор на Република България, а от Комисията по атестирането и конкурсите към Прокурорската колегия на ВСС, с нейно решение по протокол № 36 от 26.11.2024 г.- доклад за професионалните качества на кандидата.

С решение на Прокурорската колегия на ВСС по протокол № 41 от 27.11.2024 г., на основание чл. 173, ал. 9 от ЗСВ във връзка с раздел III, т. 1 от Правилата за избор на председател на Върховния касационен съд, председател на Върховния административен съд и главен прокурор, кандидатът Борислав Боби Сарафов е допуснат до изслушване в процедурата за избор на главен прокурор.

На 08.01.2025 г. на първо гласуване в Народното събрание са приети Законопроект за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт № 51-454-01-2, внесен от Костадин Костадинов и група народни представители на 11.11.2024 г., Законопроект за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт № 51-454-01-15, внесен от Надежда Йорданова и група народни представители на 05.12.2024 г., и Законопроект за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт № 51-454-01-24, внесен от Тошко Йорданов и група народни представители на 11.12.2024 г.

На 09.01.2025 г. е внесен Общ законопроект на тези приети на първо гласуване законопроекти със сигнатура № 51-553-37-4.

На 13.01.2025 г. са внесени предложения между първо и второ гласуване с вх. № 51-554-04-1, вх. № 51-554-04-2 и вх. № 51-554-04-8.

Проект на доклад за второ гласуване в Комисията по конституционни и правни въпроси на Народното събрание е внесен на 13.01.2025 г. и същият е приет на 14.01.2025 г.

На 15.01.2025 г. е приет в пленарна зала окончателният текст на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, обн., ДВ, бр. 6 от 21.01.2025 г.

С решение на Пленума на ВСС по протокол № 1 от 16.01.2025 г. се отлага изслушването на кандидата и провеждането на избор за главен прокурор по откритата с решение по протокол № 19 от 22.06.2023 г. процедура до влизане в сила на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, приет на второ гласуване от Народното събрание с № 51-553-37-4.

Законът за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт е обнародван в ДВ, бр. 6 от 21.01.2025 г.

С решение на Пленума на ВСС по протокол № 2 от 23.01.2025 г., оспорено по настоящото дело, се прекратява на основание чл. 56, ал. 1 от АПК във връзка с § 16 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ, обн., ДВ, бр. 6 от 21.01.2025 г., и чл. 33, ал. 4 от ЗСВ откритата с решение по протокол № 19 от 22.06.2023 г. процедура за избор на главен прокурор на Република България, тъй като същата не е приключила с указ на президента за назначаване към 21.01.2025 г., както и с оглед ограничението в гласуването на предложение до президента на Република България за назначаване на главен прокурор да участват изборни членове, чийто мандат е изтекъл към датата на предложението.

Видно от диспозитива на оспореното решение, както и от мотивите, изложени в проведеното заседание от членовете на Пленума на ВСС, правомощието да бъде прекратено административното производство по чл. 56, ал. 1 от АПК е упражнено в изпълнение на § 16 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ, обн. в ДВ, бр. 6/21.01.2025 г., и чл. 33, ал. 4 от ЗСВ.

Разпоредбите на § 16 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ (обн. в ДВ, бр. 6/21.01.2025 г.) и чл. 33, ал. 4 от ЗСВ, приет със същия закон, предвиждат следното:

„§ 16. 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.“

„чл. 33

(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 ал. 3, като в гласуването могат да участват само изборни членове, чийто мандат не е изтекъл към датата на предложението или вземане на решението.“

Относно правния статус и функциите/правомощията на ВСС и мандата на членовете му Конституционният съд се е произнасял многократно и е прогласил, че „Висшият съдебен съвет е постоянно действащ и функциониращ висш орган в системата на съдебната власт“ и „не е орган с мандатен статут“ (Решение № 8 от 1994 г. по конституционно дело № 9/1994 г.).

Разпоредбата на чл. 130 от Конституцията или свързани с нея други конституционни разпоредби са били предмет на редица произнасяния на

Конституционния съд. Още в Решение № 8 от 1994 г. по конституционно дело № 9/1994 г. съдът постановява, че „в чл. 130, ал. 4 от Конституцията е определен мандатът на изборните членове на ВСС със срок от пет години. Това не означава, че и ВСС има такъв мандат. [...] Висшият съдебен съвет не е орган с мандатен статут“. Не е възможно да съществува „Висш съдебен съвет с изтекъл мандат“, тъй като Висшият съдебен съвет е постоянно действащ орган и няма мандат, мандат имат неговите членове: изборните – 5 г. (чл. 130, ал. 4, изр. първо), членовете по право – 7 г. (чл. 129, ал. 2 от Конституцията).

В Тълкувателно решение № 12 от 2022 г. по конституционно дело № 7/2022 г. Конституционният съд обръща внимание, че изтичането на мандата на членовете не прекратява „мандата“ на самия орган, респективно не прекратява правомощията на този орган, когато самият орган не е мандатен и е подчинен на принципа на непрекъснатост на дейността. Следователно функционирането на ВСС, като постоянно действащ държавен орган, не се прекратява с изтичането на мандата на изборните членове по смисъла на чл. 130, ал. 4, изр. първо от Основния закон.

Преодоляването на ситуация, каквато е налице в настоящия случай (Народното събрание не формира политическа воля за избор на членове на ВСС съобразно конституционните предписания), налага приоритетна защита на непрекъснатостта като конкурираща се висша ценност с друга такава – мандатността, за да бъдат гарантирани осъществяването на възложените от Основния закон функции на ВСС и конституционно установеният баланс на властите в конституционната правова държава. Тази приоритетна защита е социално потребна и обществено оправдана, за да бъде осигурено върховенството на закона.

От практиката на Конституционния съд може да се направи еднозначен извод, че и по смисъла на чл. 130, ал. 4, изр. първо от Основния закон функциите на ВСС не се прекратяват с изтичането на мандата на неговите изборни членове.

В Конституцията са въплътени принципите на разделение на властите (чл. 8) и на независимост на съдебната власт (чл. 117, ал. 2). Конституционните гаранции за утвърждаване на независимостта на съдебната система включват статус на несменяемост и имунитет на съдиите, както и самоуправление, което се осъществява чрез Висш съдебен съвет, притежаващ значителни правомощия. Прочитът в тяхната пряка връзка на разпоредбите на ал. 1, изр. 1, на ал. 3 и на ал. 4, изр. 1 на чл. 130 от Конституцията, при отсъствие на разпоредба, предвиждаща мандат на самата институция Висш съдебен съвет, налага еднозначен извод, че конституционно предвидената институция Висш съдебен съвет е постоянно действащ орган, който няма мандат (Решение №1 от 2004 г. по конституционно дело № 1/2004 г.; Решение № 16 от 1999 г. по конституционно дело № 10/1999 г.), като изтичането на мандата на членовете му не прекратява неговото функциониране като орган, специално създаден, за да осъществява кадровото обезпечаване и да гарантира независимостта на самостоятелната съдебна власт (Решение № 10 от 2011 г. по конституционно дело № 6/2011 г.), и не препятства осъществяването на правомощията му в цялост.

По изложените съображения настоящият съдебен състав достига до убеждението, че е налице несъответствие 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 чл. 33, ал. 4 от Закона за

съдебната власт, приложими по административно дело № 1077/2025 г. на ВАС, и Конституцията на Република България.

С оспорената разпоредба на § 16 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ, обн. в ДВ, бр. 6/21.01.2025 г., която предвижда, че „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.“, се прекратява по силата на закона открита с решение на Пленума на Висшия съдебен съвет по протокол № 19 от 22.06.2023 г. процедура за избор на главен прокурор на Република България, с което на практика законодателят изземва конституционните правомощия на Пленума на Висшия съдебен съвет, като предписва вземане на конкретно решение от конституционно предвидената институция Висш съдебен съвет, чрез което налагане на действия и предписване на актове лишава кадровия орган на съдебната власт от гарантираната му от Конституцията самостоятелност и дискреционна преценка в процеса на осъществяване на правомощията, които има.

С оспорената разпоредба на чл. 33, ал. 4 ЗСВ, която предвижда, че „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.“, на практика законодателят препятства осъществяването на правомощията и вземането на решения от конституционно предвидения и постоянно действащ орган – Висш съдебен съвет, в цялост.

Изводът, който може да бъде направен е, че с приемането на оспорените законови разпоредби Народното събрание от една страна изземва функции, възложени от Конституцията на ВСС, а от друга – при определена хипотеза – изтичането на мандата на членовете на ВСС, препятства осъществяването на правомощията на органа в цялост. Подобно изземане и ограничаване на функциите и правомощията на конституционно установен орган от страна на законодателя е в ярко противоречие с чл. 8 от Конституцията на Република България.

Съгласно чл. 8 от Основния закон държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна, всяка от които чрез системата от свои органи изпълнява определени функции, възложени ѝ от Конституцията. Тези органи са „относително независими един от друг, обвързани са от отношения на взаимен контрол и възпиране и в същото време функционират в определена взаимна връзка“ (Решение № 3 от 2015 г. по конституционно дело № 13/2014 г.; Решение № 6 от 1993 г. по конституционно дело № 4 от 1993 г.; Решение № 1 от 1999 г. по конституционно дело № 34 от 1998 г.; Решение № 15 от 1999 г. по конституционно дело № 11 от 1999 г.; Решение № 8 от 2006 г. по конституционно дело № 7 от 2006 г. - ДВ, бр. 78 от 2006 г., на КС). Механизмът на взаимодействие между тях „изключва налагане на действия и предписване на актове, лишавачи органите на съответната власт от гарантираната им от Конституцията самостоятелност и дискреционна преценка в процеса на осъществяване на правомощията, които имат (Решение № 3 от 2015 г. по конституционно дело № 13/2014 г.).

Независимостта е съществена характеристика на съдебната власт, изрично прогласена в чл. 117, ал. 2 от Основния закон и има ключово значение за осъществяване на правораздавателната дейност като основна нейна

конституционна функция за гарантиране на върховенството на правото. (Решение № 3 от 2015 г. по конституционно дело № 13/2014 г.).

Освен изземане на правомощия на Пленума на ВСС да проведе конкретна процедура за избор на главен прокурор на Република България, което както вече бе описано, е извършено с приемането на § 16 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ (обн. в ДВ, бр. 6/21.01.2025 г.), законодателният орган със същия закон приема и разпоредбата на чл. 33, ал. 4 от ЗСВ, с което на практика отнема правомощие на Пленума на Висшия съдебен съвет, уредено в Конституцията на Република България – чл. 129, ал. 2 от Основния закон.

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 упражняването или не на съответното правомощие властите могат или не могат да функционират.

Без съмнение, с приемането на оспорените разпоредби, независимо от целите, мотивите и подбудите на законодателя, се стига до блокиране на нормалното функциониране на орган на съдебната власт, лишава се орган на съдебната власт от гарантираната му от Конституцията самостоятелност и дискреционна преценка в процеса на осъществяване на правомощията и се пречатства осъществяването на правомощията и вземането на решения от конституционно предвидения и постоянно действащ орган – Висш съдебен съвет, в цялост.

Съществуването и функционирането на установените от основния закон държавни органи е въпрос на конституционна уредба, която създава не просто набор държавни органи, а система на взаимодействия и баланси между тях и привеждането на който и да било орган в невъзможност да функционира засяга тези баланси. Ако една от държавните институции има възможност да приведе чрез действия или бездействие друга институция в състояние да не може да осъществява конституционните си правомощия, би било налице недопустимо накърняване на тези баланси. Това особено ярко проличава, когато носител на правомощия, присъщи на законодателната или на изпълнителната власт, чрез неосъществяване на конститутивната си компетентност по отношение на орган на съдебната власт, в съответствие с Конституцията, на практика премахне този орган за неограничено време.

В Конституцията, в търсенето на баланс между принципите на непрекъснатост на функциониране на конституционно установените държавни органи и мандатността, конституционният законодател е възприел конструкция за периодично обновяване на състава на колективните конституционни органи и конституирането им от различни органи на държавна власт, за да гарантира, от една страна, че този висш орган няма да престане да функционира, а от друга – принципа на разделение на властите.

Практиката на Конституционния съд сочи, че докато към принципа на непрекъснатост може да се подходи еднозначно, мандатността разкрива възможни

вариации, свързани с естеството на дейност на съответните държавни органи, която поражда и спецификите на правния режим на техния мандат. Непрекъснатостта се отнася до самото съществуване и функциониране на държавния орган, докато мандатът представлява предоставяне на правна възможност да се осъществяват конкретни държавни функции за определено време. В демократичното 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.

Правният режим на мандата на различните органи е различен. Парламентарният мандат е различен от мандата на президента, на Министерския съвет, от мандатите в изпълнителната власт, в съдебната власт и от мандатите на органи на местно самоуправление. Конституцията разграничава правния режим на мандатите на различните държавни органи, независимо дали самата тя е предвидила мандатните правоотношения, или на основание на нейна разпоредба те са установени от закон (Тълкувателно решение № 13 от 15 декември 2010 г. по конституционно дело № 12/2010 г.).

При конкуренция между непрекъснатост и мандатност "тълкуване на разпоредбите на Конституцията относно мандата трябва да се извлича от съдържанието им, като се съобразяват всички принципи, отразяващи правовия характер на държавата. Това се отнася и до случаите, когато се осъществяват специфични функции. Следва да се отчита принципът на изборност и на разделението на властите (чл. 8 от Конституцията), да се вземат предвид и принципите, заложили в конституционната уредба на различните власти, и изискването за обновяване на състава на определен държавен орган..." (Тълкувателно решение № 13 от 15 декември 2010 г. по конституционно дело № 12/2010 г.). В посоченото тълкувателно решение Конституционният съд подчертава случаите на „продължаване осъществяването на функции след изтичане на срока („удължаване“ на мандата)“ като изключение от общото правило за обвързаността на правомощията и на конституционно установения срок на овластяване.

Продължаването на изпълнението на възложените функции би могло да се определи като „несъщинско удължаване“ на определения мандат, защото не засяга установения срок и реда за избиране на съответния държавен орган, така както са предвидени в Основния закон. То е защитен механизъм, приложим в изключителни ситуации, при които не са избрани членовете от състава на определен колективен конституционно установен орган, минимално необходими, за да функционира той, и при липсата на други, установени изрично, конституционни (законови) механизми за продължаване на дейността на държавния орган. Да се допусне, че такъв защитен механизъм е изключен от духа и разума на Конституцията, означава, че се допуска създаването на неконституционна ситуация, тъй като неподчиняването на върховенството на правото (на установените за всички еднакви, общи правила) от държавен орган, овластен с конститутивна компетентност, е делегитимизиране на установения демократичен държавен ред. Това се отнася включително и за Народното събрание, което най-непосредствено представлява и пряко изразява волята на титуляря на държавната власт, и при такава ситуация, опирайки се на тази воля, неосъществяването на възложените му от нея функции се противопоставя на конституционните ограничения на държавната власт.

Преодоляването на неконституционна ситуация, каквато е налице и в настоящия случай (както 44-ото, така и 45-ото, 46-ото и 47-ото и т.н. вкл. настоящото Народно събрание, не формират политическа воля за избор на състав на ВСС съобразно конституционните предписания), налага приоритетна защита на непрекъснатостта като конкурираща се висша ценност с друга такава - мандатността, за да бъде гарантирано осъществяването на възложените от Основния закон функции на ВСС и на конституционно установения баланс на властите в конституционната правова държава. Тази защита е социално потребна и обществено оправдана, за да бъде осигурено върховенството на закона.

Това разбиране се вписва във възприетото от Конституционния съд в Решение № 13 от 15 декември 2010 г. по конституционно дело № 12/2010 г. тълкуване на правната категория „мандат“ според Основния закон. В своята практика Конституционният съд приема, че органите на съдебната власт - ВСС и Инспекторатът към него, са органи, на които са възложени правомощия, които при никакви обстоятелства не могат да се упражняват по заместване от друг държавен орган - проявление на принципа на правовата държава, прогласен в разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Конституционно предвидените правомощия на държавни органи не могат да се отнемат с бездействие (неизбиране на членове на ВСС) или с действие (отнемане на правомощия на Пленума на ВСС) на друг орган, който е отговорен за тяхното конституиране, и Народното събрание не прави изключение.

Макар и Конституцията да не урежда изрично хипотезата, при която Народното събрание не осъществява конституционното си задължение да избере нов състав на ВСС, тя съдържа разрешение за преодоляване на ситуация на несъответствие с фундаменталните принципи на конституционно установения държавен ред - народен суверенитет, разделение на властите, върховенство на правото.

Когато няма предвидено друго правно средство срещу блокиране на работата на един конституционно установен държавен орган, продължаването на осъществяването на функциите на този орган чрез конкретния персонален негов състав до нов избор/назначаване (изцяло или попълване) е конституционно допустим способ за възпиране на фактическо изменение на предвидения от Конституцията баланс на властите и органите на държавата, каквото фактическо изменение по същество би представлявало подриване на устоите на конституционно установения държавен ред.

Съобразявайки тези конституционни принципи, даващи гаранция, че Висшият съдебен съвет няма да престане да функционира, членовете на този орган след изтичането на техния мандат продължават да изпълняват своите правомощия, независимо от факта, че Народното събрание не провежда избор на членове от своята квота.

Със своето бездействие (неизбиране на членове на ВСС) и със своето действие (приемането на оспорените разпоредби) законодателят лишава кадровия орган на съдебната власт от гарантираната му от Конституцията самостоятелност и дискреционна преценка в процеса на осъществяване на правомощията и пречатства осъществяването на правомощията и вземането на решения от конституционно предвидения и постоянно действащ орган – Висш съдебен съвет, в цялост.

Конституционният съд подчертава в своята практика (Решение № 12 от 27.09.2022 г. на КС по конституционно дело № 7/2022 г.), че в конституционната демократична държава преодоляването от конституционните юрисдикции на отиващата твърде далеч традиционна толерантност към представителните учреждения е тенденция и националната конституционна юрисдикция не се отклонява от нея. Концепцията за лимитирана дискреция на всеки, на когото суверенът е възложил упражняването на държавната власт, включително на парламента, не противоречи на демокрацията и на принципа на правовата държава в една демократична държава под върховенството на правото.

Разбирането за демократичен ред се обуславя от установеното в модерния конституционализъм положение, че органите на държавата трябва да са подчинени на правото, което има опора в принципа на върховенството на правото. Върховенството на правото е свързано не само с подкрепата и насърчаването на правата на човека, но също така и с демокрацията. Демокрация под върховенството на правото означава управление чрез избрани от суверена органи, които са подчинени, също както всички граждани, на общи и еднакво прилагани правни правила, приети по демократичен ред.

Ключово измерение на връзката между върховенството на правото и демокрацията е разбирането, че утвърждаването на демокрация и върховенство на правото могат да бъдат взаимно подсилващи се процеси, ако върховенството на правото се дефинира в широки, основани на целите понятия, а не в тесни, формални и изключително процедурни аспекти. Връзката е силна винаги когато върховенството на правото се разглежда съотнесено към съществени резултати, включително ефективно демократично управление. Върховенството на правото отива далеч отвъд придържането към буквата на „закона“ - то е неотменимо от ценностите на демократичната правова държава. В контекста на изложеното не би било в духа и разума на Конституцията да се приеме, че за да бъде поддържан демократичният ред, Основният закон също така гарантира на представителното учреждение такава свобода на преценка при осъществяване на конституционно възложените му функции, задачи и правомощия, която му позволява да подрива този демократичен ред.

Установеният от създателите на Конституцията орган за кадрово и административно обезпечаване на съдебната власт е гаранция за нейната самостоятелност и независимост и за независимостта на съставлящите я органи, натоварени с осъществяването на правозащитната функция. Едновременно с това той е и средство за ефективно осъществяване на принципа на разделение на властите (в установения от Конституционния съд смисъл – Решение № 6 от 1993 г. по конституционно дело № 4/1993 г., Решение № 1 от 1999 г. по конституционно дело № 34/1998 г.), бидейки начин за взаимодействие между съдебната и законодателната власт, за да не се допусне затваряне и изолиране на съдебната власт от другите власти.

Взаимодействието между съдебната и законодателната власт създателите на Конституцията са приели с оглед на трудно постигнатото ниво на политическо съгласие за осъществимо чрез предоставянето на законодателната власт на правомощието да избира половината от изборните членове на Висшия съдебен съвет. Правомощието на една власт да участва в конституирането на орган на друга власт, който единствен има решаващи правомощия за нейното кадрово и

административно обезпечаване, е по принцип както предпоставка за прозрачност в работата на този орган, така и с потенциал за значимо влияние.

Без съмнение, утвърдено многократно в практиката на Конституционния съд, недопустимо е със закон, приет от обикновено Народно събрание да се отнемат, уредени в Основания закон правомощия на конституционен орган, какъвто е Пленумът на ВСС.

Още в Решение № 3 от 10.04.2003 г. на КС на РБ по конституционно дело № 22/2002 г., преповторено, претворено и доразвито и в последвалата практика на Конституционния съд, е утвърдено разбирането, че формата на държавно управление по чл. 158, т. 3 от Конституцията се определя според Конституционния съд на основата на чл. 1, ал. 1 от Конституцията от това дали държавата е монархия, президентска или парламентарна република и от основните конституционни принципи, върху които тя е изградена - народен суверенитет (чл. 1, ал. 2 от Конституцията), политически плурализъм (чл. 11, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията), разделение на властите (чл. 8 от Конституцията), правова държава (чл. 4 от Конституцията), независимост на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията). Въз основа на тези принципи конституционният законодател в редица текстове на Конституцията е доразвил и изпълнил със съдържание парламентарната форма на управление, като е създал основните конституционни органи и е определил техните основни правомощия. Парламентарното управление се осъществява чрез системата на основните конституционни органи, от тяхното структуриране, начина на образуването им, статута, мандата и установения между тях баланс - Народно събрание, президент и вицепрезидент, Конституционен съд и Министерски съвет. Макар и самостоятелна власт, извън законодателната и изпълнителната съгласно принципа за разделение на властите, съдебната власт и нейните органи (глава шеста от Конституцията) са неразривно свързани с парламентарната форма на управление и са неотменим неин елемент.

Парламентарното управление на една република се характеризира и от възложените с Конституцията дейности и основни правомощия на посочените конституционни органи и от баланса в правомощията, които имат и контрола върху тях.

По въпроса кога са налице „промени във формата на държавно устройство и на държавно управление“ Конституционният съд е категоричен, че се променя формата на държавно управление при промяна на възложените на конституционните органи от Конституцията дейности или ако им се отнемат някои основни правомощия, каквото без съмнение е правомощието на Пленума на Висшия съдебен съвет да избира председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор – чл. 129, ал. 2 от Конституцията.

По така изложените съображения настоящият съдебен състав намира, че приложимите по административно дело № 1077/2025 г. на Върховния административен съд, шесто отделение, разпоредби на § 16 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ (обн. в ДВ, бр. 6/21.01.2025 г.) и чл. 33, ал. 4 от ЗСВ, приет със същия закон, са противоконституционни като противоречащи на 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.

По изложените съображения и на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията, внасяме искане за образуване на конституционно дело и установяване на

противоконституционност на разпоредбите на § 16 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ (обн. в ДВ, бр. 6/21.01.2025 г.) и чл. 33, ал. 4 от ЗСВ, приет със същия закон.

Предлагаме да конституирате като заинтересувани институции: Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет, министъра на правосъдието, Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, главния прокурор и Висшия адвокатски съвет.

Съгласно чл. 18, ал. 5 и ал. 7 ПОДКС, прилагаме в цялост, в оригинал административно дело № 1077/2025 г. на Върховния административен съд, шесто отделение, както и заверено копие на определение по хода на делото от 07.04.2025 г., постановено по административно дело № 1077/2025 г. на Върховния административен съд, шесто отделение.

Председател:

Николай Гунчев

Членове:

Стела Динчева

Стефан Станчев