



Конституционен съд на Република България

ГОДИШНИК 2017

РЕШЕНИЯ И
ОПРЕДЕЛЕНИЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ
СЪД НА РЕПУБЛИКА
БЪЛГАРИЯ
2017

СЪДЪРЖАНИЕ

РЕШЕНИЯ	4
РЕШЕНИЕ № 1 от 31 януари 2017 г. по к. д. № 6/2016 г	4
РЕШЕНИЕ № 2 от 7.02.2017 г. на КС по к. д. № 13/2016 г.....	21
РЕШЕНИЕ № 3 от 23.02.2017 г. на КС по к. д. № 11/2016 г.....	27
РЕШЕНИЕ № 4 от 16.03.2017 г. на КС по к. д. № 16/2016 г.....	47
Особено мнение на съдията Георги Ангелов	55
РЕШЕНИЕ № 5 от 11.05.2017 г. на КС по к. д. № 12/2016 г.....	57
РЕШЕНИЕ № 6 от 6.06.2017 г. на КС по к. д. № 15/2016 г.....	96
Становище на съдията Кети Маркова	117
РЕШЕНИЕ № 7 от 27.06.2017 г. на КС по к. д. № 2/2017 г.....	122
РЕШЕНИЕ № 8 от 27.06.2017 г. на КС по к. д. № 1/2017 г.....	132
Особено мнение на съдията Гроздан Илиев	152
РЕШЕНИЕ № 9 от 6.07.2017 г. на КС по к. д. № 9/2016 г.....	154
РЕШЕНИЕ № 10 от 6.07.2017 г. на КС по к. д. № 10/2016 г.....	161
ОПРЕДЕЛЕНИЯ	166
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 1 от 31.01.2017 г. на КС по к. д. № 14/2016 г.....	166
Особено мнение на съдията Румен Ненков	168
Особено мнение на съдията Филип Димитров.....	173
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 2 от 31.10.2017 г. на КС по к. д. № 7/2017 г.....	175
Особено мнение на съдиите Борис Велчев, Стефка Стоева, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова и Константин Пенчев	180
Особено мнение на съдиите Румен Ненков, Кети Маркова и Анастас Анастасов.....	181
Особено мнение на съдията Филип Димитров.....	182
Особено мнение на съдията Георги Ангелов в частта, с която искането е допуснато.....	183

Становище на съдията Георги Ангелов в частта, с която искането е отклонено.....	185
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 3 от 12.12.2017 г. на КС по к. д. № 6/2017 г.	186

РЕШЕНИЯ

РЕШЕНИЕ № 1 от 31 януари 2017 г. по к. д. № 6/2016 г.¹

Делото е образувано по искане на пленума на Върховния касационен съд за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 166, ал. 3 от Закона за съдебната власт.

Конституционният съд в състав: Борис Велчев – председател, членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова - Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, при участието на секретар-протоколиста Силвия Василева разгледа в закрито заседание на 31 януари 2017 г. конституционно дело № 6/2016 г., докладвано от съдията Стефка Стоева.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България (Конституцията).

Образувано е на 15. 04. 2016 г. по искане на пленума на Върховния касационен съд за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 166, ал. 3 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 7. 08. 2007 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 76 от 30. 09. 2016 г.)(ЗСВ).

В искането съдиите от Върховния касационен съд поддържат, че оспорената разпоредба противоречи на чл. 129, ал. 3, т. 2, на чл. 4, ал. 1 и на чл. 48, ал. 4 от Конституцията. Сочат, че подаването на оставка е безусловно конституционно основание за освобождаване от длъжност на съдия, прокурор или следовател (чл. 129, ал. 3, т. 2) и че противоконституционен е всеки закон, който въвежда допълнителни предпоставки или пречки за прекратяване на магистратското правоотношение, тъй като противоконституционно се стеснява предметният обхват на чл. 129, ал. 3, т. 2 от Конституцията.

¹ обн., ДВ, бр. 14 от 10.02.2017 г

С определение от 02.06.2016 г. съдът е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал като заинтересовани институции Народното събрание, министъра на правосъдието, Върховния административен съд, главния прокурор и Висшия съдебен съвет.

Покани да предложат становища по делото са отправени до неправителствени организации – Съюза на юристите в България, Съюза на съдиите в България, Асоциацията на българските административни съдии, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на прокурорите в България и Камарата на следователите в България.

Покани да дадат писмено правно мнение по предмета на делото са изпратени до проф. д-р Васил Мръчков, проф. д-р Красимира Средкова и проф. д-р. Емил Мингов.

Постъпилите становища и правни мнения се разделят на две групи.

Според тези от първата група, в която се включват неправителствените организации, проф. д-р Мръчков и проф. д-р Мингов, искането е основателно. Те акцентират върху разбирането, че престоят на магистрата в съдебната власт за периода от подаване на оставката до приключване на дисциплинарното производство, съставлява принудителен труд и почти всички съдържат уговорката, че трябва да се намерят други способи да не получи обезщетение.

Съюзът на юристите в България поддържа, че съгласно чл. 129, ал. 3, т. 2 от Конституцията освобождаването от длъжност на магистратите става чрез подаване на оставка и оспорената разпоредба е противоконституционна поради въвеждането в Закона за съдебната власт на допълнително условие за освобождаване, което ограничава конституционното право на магистратите. За да не се злоупотребява с възможността да се подава оставка при възбудено дисциплинарно производство, която би прекратила производството и би дала възможност на лицето да получи обезщетение по чл. 225 ЗСВ, предлагат в мотивите на решението да се отбележи, че законодателният орган трябва да съобрази посочените правни последици по смисъла на чл. 22, ал. 4 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Асоциацията на българските административни съдии застъпва становището, че неосвобождаването от длъжност на магистрата при подаване на оставка означава принудителен труд по смисъла на чл. 48, ал. 4 от Конституцията. Твърди, че продължаването на магистратското

правоотношение в случаите на дисциплинарно производство до приключването му, би могло да доведе до продължаването му и след навършване на 65-годишна възраст на магистрата и това е в директно противоречие с чл. 129, ал. 3, т. 1 от Конституцията, поради което законово регламентираната мярка се явява непропорционална на преследваната със закона цел.

Асоциацията на прокурорите в България поддържа, че чл. 166, ал. 3 ЗСВ нарушава конституционните принципи за пропорционалност и правна сигурност. Нормативната уредба на дисциплинарната отговорност дава достатъчно сигурност, че магистратът ще понесе всички последици от дисциплинарната санкция, независимо дали към момента на нейното налагане съществува съответното трудово правоотношение. Оспорената разпоредба противоречи на чл. 129, ал. 3, т. 2 и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, тъй като интензивно без основание ограничава основно конституционно право на гражданите – правото на труд и нарушава конституционния принцип за пропорционалност на въвеждане на допустими ограничения при упражняване на конституционни права. Нарушен е и чл. 48, ал. 4 от Конституцията, защото оспорената разпоредба създава условия за принудителен труд на магистрата под заплахата от наказание. Отказът да се приеме оставката поставя съответното лице в състояние не по своя воля да продължи да изпълнява служебните задължения, произтичащи от длъжността, която желае да освободи, като всяко следващо действие на магистрата, с което дава израз на нежеланието си да упражнява тази професия, ще предостави допълнително нови основания за ангажиране на неговата дисциплинарна отговорност. Упражняването на труд при такива обстоятелства е форма на принудителен труд.

В становището си Съюзът на съдиите в България излага доводи, че оспорената разпоредба засяга трудовите права на магистрата изобщо и противоречи на чл. 16 и чл. 48, ал. 3 от Конституцията. Тя го лишава от упражняване на правото му на труд по свой избор и лично убеждение за неопределяем период от време. Дисциплинарното производство в най-тежкия случай би довело до налагане на дисциплинарното наказание освобождаване от длъжност на основание чл. 165, ал. 1, т. 5 ЗСВ и обявяването за противоконституционна на разпоредбата на чл. 166, ал. 3 ЗСВ ще даде възможност на лицето, подавайки оставка, да предизвести изхода на едно такова производство, което е основание за освобождаване от длъжност,

установено на най-високо ниво в юридическата йерархия на актовете – Конституцията.

В писменото си правно мнение проф. д-р Мръчков поддържа, че подаването на оставка от магистрата, като конституционно основание за прекратяване на магистратското правоотношение изразява свободата му едностранно да прекрати магистратското си правоотношение. Конституцията в императивната разпоредба на чл. 129, ал. 3, т. 2 го формулира ясно и безусловно като конституционно субективно публично преобразуващо право на магистрата като гражданин и неговото ограничаването със закон е противоконституционно, тъй като ограничения в упражняване на конституционните права може да предвижда само Конституцията. Развива и съображения за противоречие на оспорената разпоредба с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, защото не е приложено изискването за управление на Република България според Конституцията – в случая чл. 129, ал. 3, т. 2. Оспорената разпоредба противоречи и на чл. 48, ал. 4 от основния закон, тъй като забранява упражняването на правото на свободно подаване на оставка от магистрата при образувано срещу него дисциплинарно производство до приключването му, през което време той упражнява принудителен труд по смисъла на Конвенция № 29 на Международната организация на труда относно принудителния или задължителния труд от 1930 г., по която България е страна от 1932 г.

Проф. д-р Емил Мингов в правното си мнение развива съображения, че съществено значение за изясняване на конституционосъобразността на оспорената разпоредба има предварителният въпрос, свързан с понятието „оставка”, като основание за прекратяване на магистратското правоотношение. Според него, оставката може да се определи като упражняване на едно преобразуващо право от магистрата едностранно да прекрати създаденото правоотношение и преобразуваният ефект на упражненото потестативно право ще сложи край на създадената правна връзка. След изтичане на срока за предизвестие, магистратът няма да може да осъществява функциите си, поради прекратяване на неговото правоотношение, като е очевидна аналогията с предизвестията по Кодекса на труда / обн., ДВ, бр. 26 от 1. 04. 1986 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 105 от 30. 12. 2016 г. // КТ / и по Закона за държавния служител (обн., ДВ, бр. 67 от 27. 07. 1999 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 105 от 20. 12. 2016 г.) (ЗДСл). В контекста на това разбиране проф. д-р Мингов заключава, че изразът в

оспорената разпоредба “не може да бъде освободен от длъжност по чл. 165, ал. 1, т. 2 “ е лишен от правна логика, защото не може да има правно валидно поведение на насрещната страна при преобразуващия ефект на упражненото потестативно право. Подобно законово разрешение не кореспондира на прогласената от Конституцията свобода на труда и забрана за принудителен труд – чл. 48, ал. 3 и 4 от Конституцията. Препятстването магистратът да получи следващите му се обезщетения при прекратяване на правоотношението следва да се постигне по други законови начини.

Втората група становища са на министъра на правосъдието и на Висшия съдебен съвет, които намират оспорената разпоредба за съответна на Конституцията. Общото между тях е, че я обвързват с последицата от освобождаване от длъжност поради подаване на оставка, а именно получаването на еднократно парично обезщетение, което не би получено при дисциплинарно освобождаване.

Министърът на правосъдието счита, че не е налице противоконституционност на оспорената разпоредба с оглед на конституционната делегация за уреждане на статута на съдиите, прокурорите и следователите, тяхното назначаване и освобождаване и осъществяване на тяхната отговорност със закон (чл. 133 ЗСВ). Оспорената разпоредба пряко се обвързва с еднократното парично обезщетение по чл. 225, ал. 1 ЗСВ, което не се изплаща в случаите по чл. 165, ал. 1, т. 5 ЗСВ – наложено дисциплинарно наказание освобождаване от длъжност. Заключават, че евентуалната отмяна на чл. 166, ал. 3 ЗСВ ще има за последица заобикаляне на отрицателните последици от дисциплинарното освобождаване от длъжност и би представлявало злоупотреба с право от страна на магистрата, срещу когото е образувано дисциплинарно производство, което е недопустимо съгласно разпоредбата на чл. 57, ал. 2 от Конституцията.

Висшият съдебен съвет в становището си подробно разглежда статуса на магистратите, тяхната несменяемост и освобождаването им от длъжност, както и колизията между правото на магистрата на подаде оставка и правото на административния орган, създаден по Конституция с основна цел да осъществява кадровата политика в съдебната власт, да реализира предоставената му от конституционния законодател дисциплинарна власт. Застъпва разбирането, че подаването на оставка не е достатъчно да предизвика целения правен ефект да прекрати правоотношението на магистрата

автоматично с изтичане на срока за предизвестие, а е необходимо изрично волеизявление на административния орган за освобождаване от заеманата длъжност. Основната цел при упражняване на дисциплинарната власт от административния орган е защитата на публичния интерес правосъдието да се осъществява от съдии, прокурори и следователи, които притежават необходимите професионални качества и интегритет за упражняване на функционалните си правомощия. В този контекст оспорената разпоредба е създадена с цел охрана на надделяващия обществен интерес и препятстване на възможността за избягване на дисциплинарната отговорност от дисциплинарно привлеченото лице чрез реализиране на субективното право на оставка, с произтичащите благоприятни последици – запазен професионален и морален авторитет и право на обезщетение по реда на чл. 225, ал. 1 ЗСВ. Обратното, според Висшия съдебен съвет, би означавало, че от момента на подаване на заявлението за оставка от магистрата, административният орган не разполага в пълен обем с правото си да проведе и приключи дисциплинарното производство. Чрез подаване на оставка, приключването на всяко дисциплинарно производство би могло да бъде осуетено и изходът му ще е поставен в зависимост единствено от волята на дисциплинарно привлеченото лице. Въведената законова забрана за приемане на оставката и освобождаване на съдия, прокурор или следовател от длъжност не стеснява противоконституционно предметния обхват на чл. 129, ал. 3, т. 2 от Конституцията. В противен случай би се стигнало до превръщане на подадената молба по чл. 165, ал. 1, т. 5 (вероятно се има предвид т. 2) ЗСВ в абсолютно основание за освобождаване от дисциплинарна отговорност, а такова правно действие на молбата за освобождаване нито законът, нито Конституцията придават. На последно място излага аргументи, че нормата на чл. 166, ал. 3 ЗСВ не противоречи на забраната по чл. 48, ал. 4 от Конституцията, като разглежданата хипотеза попада в изключението, предвидено в чл. 4, параграф 3, б. „г” от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС). Не е налице и противоречие с принципа на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, защото оспорената разпоредба е ясна, точна и създадена с цел да регулира правоотношението на магистратите в съответствие с обществените очаквания към органите на съдебната власт.

Правното мнение на проф. д-р Красимира Средкова е за отсъствието на противоречие между чл. 166, ал. 3 ЗСВ и Конституцията. Според нея оспорената разпоредба не противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията,

защото е установена в закон, а държавата се управлява според Конституцията и законите. Законът в случая създава чл. 166, ал. 3 ЗСВ, за да гарантира упражняването на дисциплинарната власт от съответния кадрови орган на съдебната власт. Подаването на оставка при образувано дисциплинарно производство означава във всички случаи злоупотреба с правото на съдия, прокурор или следовател да прекрати своето правоотношение, а злоупотребата с право е забранена от чл. 57 от Конституцията. Налице е злоупотреба с право, тъй като с подаването на оставка след образуване на дисциплинарно производство, магистратът накърнява правата на дисциплинарно наказващия орган, а ще почерпи и имуществени права, каквито не би имал ако бъде дисциплинарно уволнен. Поддържа, че оспорената разпорежда не противоречи и на чл. 129, ал. 3, т. 2 от Конституцията, защото правото на едностранно прекратяване на магистратското правоотношение не се отнема изобщо, а само временно се ограничава упражняването му. Не намира противоречие и с разпоредбата на чл. 48, ал. 4 от Конституцията относно забраната на принудителен труд, тъй като той се полага против волята на лицето под страх от каквото и да е наказание, а в случая не сме изложени пред заплахата от наказание.

Съдът, като обсъди доводите в искането, становищата на заинтересованите институции и неправителствени организации, както и постъпилите по делото правни мнения, прие следното:

Съдиите, прокурорите и следователите имат особен служебен статус, поради което е специфичен и характерът на правоотношенията им, по силата на които те изпълняват функциите си (наричани по-долу правоотношенията). По този въпрос теорията и съдебната практика приемат, че правоотношенията не са трудови по смисъла на Кодекса на труда, защото създаването и прекратяването им се извършва с индивидуални административни актове на съответната колегия на Висшия съдебен съвет, за разлика от трудовите правоотношения, които са такива на частното право и съществуват между равнопоставени страни. Разглежданите правоотношения не са и служебни по смисъла на Закона за държавния служител, независимо че и двете са властнически правоотношения при упражняване съответно на съдебната и на изпълнителната власт.

Правоотношенията на съдии, прокурори и следователи са самостоятелен вид административни правоотношения по изпълнение на платена държавна

служба в изпълнение на функциите им при осъществяване на съдебната власт като отделен вид държавна власт. Независимо от спецификите на правоотношенията съдиите, прокурорите и следователите полагат труд в изпълнение на възложените им функции, изпълняват законовите си задължения и получават възнаграждение, ползват различни видове отпуски, подлежат на командироване и пр., поради което в чл. 229 ЗСВ изрично е уредено субсидиарното прилагане на Кодекса на труда за неуредените в този раздел на Закона за съдебната власт въпроси. Следователно по отношение на тях са приложими принципите и разпоредбите на международните актове и на вътрешното ни законодателство, свързани с правото на труд и неговата защита.

Основанията за освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи са изчерпателно уредени на конституционно ниво в чл. 129, ал. 3 и те са: навършване на 65-годишна възраст; подаване на оставка; влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление; трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си повече от една година; тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт (последното основание е ново от 2003 г.). Конституционният законодател максимално е ограничил основанията за прекратяване на правоотношенията на несменяемите съдии, прокурори и следователи и оспорената разпоредба неоправдано противоконституционно ограничава установеното в изключително техен интерес основание – подаване на оставка. Основният закон не придава по-голяма тежест или предпочитание на някое от основанията спрямо други и не предполага настъпването им от други факти или основания.

Подаването на оставка е конституционно установено субективно преобразуващо право на съдия, прокурор или следовател с едностранно изрично волеизявление да прекрати правоотношението си, като упражняването му зависи единствено от неговата свободна воля и не е необходимо да се мотивира. Както вече се е произнесъл Конституционният съд в Решение № 14 от 18. 12. 2013 г. по к. д. № 13/2013 г. оставката е едностранно волеизявление, чиито мотиви са без значение и затова не са задължителен елемент, отправена е до съответния адресат и трябва да бъде приета, като същественото е проявеното по своя воля ясно желание на подателя оставка. Тя е механизъм за доброволно прекратяване на правоотношението по различни

причини – здравословни, семейни, неудовлетвореност от работата, невъзможност да я изпълнява и др. При подаването на оставка се запазва моралното и професионално достойнство на напускащия, а в определени случаи едновременно с това се подобрява и функционирането на съответния орган на съдебната власт. Основният закон не предвижда каквото и да е временно или постоянно, частично или пълно ограничаване на правото на подаване на оставка и не го поставя в зависимост от никакви условия или от упражняване на други правомощия от Висшия съдебен съвет, извън правомощието да приеме оставката.

Подаването на оставка от съдия, прокурор или следовател по реда на чл. 129, ал. 3, т. 2 от Конституцията и чл. 165, ал. 1, т. 2 ЗСВ, както и сходните прекратяване на трудовия договор от работника или служителя с предизвестие (чл. 326 КТ) или без предизвестие (чл. 327 КТ) и едностранното прекратяване на служебното правоотношение от страна на държавния служител по чл. 105 ЗДСл. са проява на свободата на труда, като основен принцип. Без значение за този извод е характерът на правоотношението – трудово, служебно в изпълнение на публична дейност в изпълнителната власт или в изпълнение на публична дейност в съдебната власт. И при трите вида правоотношения работниците, служителите, съдиите, прокурорите и следователите разполагат със свободната воля да бъдат назначени на определена длъжност и да бъдат освободени от нея.

Правните последици от упражняването на преобразуващото право на оставка от съдия, прокурор или следовател не настъпват автоматично с едностранното им волеизявление, тъй като оставката следва да бъде приета от съответната колегия на Висшия съдебен съвет с издаването на нарочно решение за освобождаване (чл. 129, ал. 1 от Конституцията). Последната е правно обвързана като насрещна страна, да понесе правната промяна и с решение да прекрати правоотношението на подалия оставка съдия, прокурор или следовател, без да обсъжда мотивите за подаването ѝ, а само да установи доколко волеизявлението е свободно формирано (в този смисъл вж. Решение № 11 от 06. 07. 1993 г. по к. д. № 15/1993 г. и Решение № 14 от 18. 12. 2013 г. по к. д. № 17/2013 г.).

Процедурата за освобождаване на съдия, прокурор или следовател поради подаване на оставка е уредена в чл. 166 ЗСВ, като законодателят свързва и изключва приемането ѝ с определени предпоставки. В

първоначалната редакция разпоредбата на чл. 166, ал. 1 ЗСВ обвързва подаването на оставка с най-малко 6-месечно предизвестие и въвежда задължението в този срок подалите оставка да изготвят всички свои актове. Със Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 33 от 30. 04. 2009 г.) разпоредбата на чл.166 ЗСВ е изменена и допълнена – предизвестieto по алинея първа е намалено на едномесечно и е създадена оспорената нова алинея трета, съгласно която съдия, прокурор или следовател не може да бъде освободен от длъжност по чл. 165, ал. 1, т. 2 (подаване на оставка), ако срещу него е образувано дисциплинарно производство за налагане на наказание по чл. 308, ал. 1, т. 6 (дисциплинарно уволнение), до приключване на производството.

Липсват мотиви относно оспорената разпоредба както в законопроекта, така и при обсъжданията в заседанията на правната комисия и в пленарните заседания, видно от стенографските дневници. Приемането ѝ от Четиридесетото Народно събрание съвпада по време със случаите на подали оставки и получили обезщетения съдии, прокурори и следователи с образувани дисциплинарни производства с твърдения за използване на схема за назначения в съдебната власт. Създаването на оспорената разпоредба с оглед на конкретната ситуация е видно и от обстоятелството, че е ограничено само правото на съдия, прокурор или следовател да подаде оставка при образувано дисциплинарно производство. Напълно възможно е обаче при наличието на такова производство, освобождаването им от длъжност да се извърши на други конституционни основания – навършване на 65-годишна възраст или настъпване на трайната фактическа невъзможност за изпълнение на задълженията.

Оспорената разпоредба е изменена с § 45 от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 1 от 04. 01. 2011 г.), като са заличени думите „за налагане на дисциплинарно наказание по чл. 308, ал. 1, т. 6”. Понастоящем всяко образувано преди подаването на оставка дисциплинарно производство против съдия, прокурор или следовател, е абсолютна процесуална пречка за освобождаването им от длъжност, независимо как и кога производството ще приключи.

Основните цели на дисциплинарното производство, уредено в чл. 308 и сл. ЗСВ, е постигане на добро функциониране на съдебната власт, превантивното въздействие върху всички съдии, прокурори и следователи и

дисциплинарно наказване на тези от тях, които са неспособни да изпълняват публичните си задължения или ги изпълняват по начин, уронващ престижа на съдебната власт.

Дисциплинарното наказание „дисциплинарно освобождаване от длъжност” (чл. 165, ал. 1, т. 5 ЗСВ) представлява най-тежкото дисциплинарно наказание, което се налага на съдия, прокурор или следовател при установени и доказани нарушения по чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията след провеждане на законово регламентирано дисциплинарно производство пред Висшия съдебен съвет, чието решение подлежи на двуинстанционно разглеждане от Върховния административен съд. Наред с него законът установява и други по-леки дисциплинарни наказания: забележка, намаляване на основното трудово възнаграждение, понижаване в ранг или в длъжност, освобождаване от длъжност като административен ръководител или заместник на административен ръководител. Те нямат за последица освобождаване от органите на съдебната власт, но до приключване на дисциплинарното производство с влязло в сила решение, не е известно какво дисциплинарно наказание ще бъде наложено и дали въобще ще бъде наложено.

И в двата случая на освобождаване от длъжност на съдия, прокурор или следовател – поради подаване на оставка или поради дисциплинарно освобождаване, се постига един и същи правен ефект – прекратява се правоотношението им и те напускат съответния орган на съдебна власт – в първия случай като резултат от доброволно решение и свободно волеизявление, а във втория – като последица от налагане на най-тежката дисциплинарна санкция. Ако започналото дисциплинарно производство бъде изместено от подадената след образуването му оставка на съдия, прокурор или следовател, като конституционно и законово уреден механизъм за опазване на техния авторитет и на авторитета на съдебната власт, произведеният правен ефект на освобождаване от длъжност е идентичен.

Дисциплинарното освобождаване от длъжност на съдия, прокурор или следовател има освен общите за всички дисциплинарно уволнени лица неблагоприятни правни последици, така и две съпътстващи специфични последици – забраните по чл. 5, ал. 2, т. 4 от Закона за адвокатурата (обн., ДВ, бр. 55 от 25. 06. 2004 г., последно изм., ДВ, бр. 32 от 22. 04. 2016 г.) в рамките на две години от датата на освобождаване от длъжност да бъде адвокат и по чл. 225, ал. 1 ЗСВ да получи еднократно парично обезщетение. Тези последици

не са пряк резултат от дисциплинарното освобождаване, чиято правна последица е напускане на съдебната власт, а са уредени в други законови разпоредби.

Конституционният съд счита, че оспорената разпоредба на чл. 166, ал. 3 ЗСВ е противоконституционна.

На първо място тя накърнява принципа за свобода на труда, прогласен в чл. 48, ал. 3 от Конституцията, който предоставя правото на всеки гражданин свободно да избира своята професия и място на работа. Постоянна е практиката на Конституционния съд, че гарантираното от Конституцията право на труд обхваща и възможността всеки гражданин свободно да избира своята професия и място на работа и тя се споделя напълно от настоящия състав на съда (в този смисъл вж. Решение № 8 от 27. 07. 1992 г. по к. д. № 7/1992 г.; Решение № 1 от 11. 02. 1993 г. по к. д. № 32/1992 г.; Решение № 3 от 13. 04. 2006 г. по к. д. № 4/2006 г.; Решение № 11 от 02. 10. 2012 г. по к. д. № 1/2012 г.). Въпросът за правото на труд на ниво право на Европейския съюз вече е разгледан детайлно от съда в Решение № 11 от 22. 11. 2011 г. по к. д. № 8/2011 г., като е прието, че то е гарантирано от Хартата на основните права на Европейския съюз, а практиката на Съда на Европейския съюз възприема принципа, че ограничения върху осъществяването на свободата да се упражнява определена професия са недопустими в случаите, когато преследваната цел е непропорционална или е налице прекалена намеса, накърняваща същността на гарантираното право.

Свободата на труда като основен принцип на правната уредба се съдържа както в Конституцията, така и в чл. 23, т. 1 от Всеобщата декларация за правата на човека, който прогласява правото на всеки човек на свободен избор на работа; в чл. 6, ал. 1 от Международния пакт за икономически, социални и културни права, съгласно който правото на труд включва правото на всеки човек да има възможността да изкарва прехраната си чрез труд, свободно избран или приет; в чл. 1 от Европейската социална харта (ревизирана), който предвижда всеки да има възможност да се издържа от професия, която е избрал по свободна воля и в чл. 15, т. 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз /2000/С 364/01/, съгласно който всеки човек има право да работи и да упражнява свободно избрана или свободно приета от него професия.

Принципът за свобода на труда се гарантира от свободата при възникване и прекратяване на правоотношенията. Свободният избор на професия и място на работа означава, че всеки има право да започне работата, която желае, ако има качествата и подготовка за това, както и да преустанови работа по свое желание, след като отпрати необходимото предизвестие. Такова право на свободен избор на място на работа и професия несъмнено имат и съдиите, прокурорите и следователите. Конституционно закрепеното им субективно преобразуващо право на прекратяването на правоотношението поради подаване на оставка е проява именно на принципа на свободата на труда. То не може да бъде ограничавано от законодателя в преследване на нелегитимни цели, като даване възможност на Висшия съдебен съвет да реализира дисциплинарната си власт или лишаване от еднократното парично обезщетение. В случая срещу правото по чл. 48, ал. 3 от Конституцията – всеки гражданин свободно да избира своята професия и място на работа, не стои друго конституционно право. Ако законодателят счита, че трябва да има негативни правни последици за съдиите, прокурорите и следователите, които при наличието на образувано срещу тях дисциплинарно производство подават оставка, той може да ги уреди в Закона за съдебната власт или в други закони, без обаче да ограничава правото им на освобождаване от длъжност поради оставка. Справедливостта като общочовешка ценност, според преамбюла на основния закон, изисква съдиите, прокурорите и следователите, извършили тежки дисциплинарни нарушения, да не получат парично обезщетение, но този справедлив резултат може да бъде постигнат и без да се накърнява свободата на професия и място на работа, защитавана от чл. 48, ал. 3 от Конституцията, а чрез друго по-балансирано законодателно решение.

Оспорената разпоредба противоречи и на принципа на правовата държава, прокламиран в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, съгласно който правовата държава се управлява според Конституцията и законите. Конституцията в чл. 129, ал. 3, т. 2 предоставя безусловно на несменяем съдия, прокурор или следовател да упражни конституционното си субективно преобразуващо право да бъде освободен от съответния орган на съдебната власт поради подаване на оставка. Това право не може да бъде ограничавано по съображения за лишаването им от благодарственото парично обезщетение. Самото вътрешно противоречие между чл. 129, ал. 3, т. 2 от основния закон и чл. 166, ал. 3 ЗСВ, накърнява точността в правната уредба и създава правна несигурност. Противоречието между съдържанието на двете правни норми е

достатъчно, за да се констатира противоконституционност на оспорената разпоредба поради накърняване на принципа на правовата държава (в този смисъл вж. Решение № 12 от 11. 11. 2010 г. по к. д. № 15/2010 г.).

Правото на труд по чл. 48, ал. 1, изр. 1 от Конституцията не е абсолютно и подлежи на различни ограничения от обективен и субективен характер (вж. Решение № 3 от 25. 09. 2002 г. по к. д. № 11/2002 г.). Както вече Конституционният съд е имал възможността да се произнесе с Решение № 11 от 05. 10. 2010 г. по к. д. № 13/2010 г. единствено съображения от конституционен порядък могат да оправдаят ограничаване на закрепените в Конституцията права на гражданите. Пак в същото решение съдът е изразил разбирането, че не всяка цел може да бъде годно основание за ограничаване на права, а само цел от същия порядък, какъвто Конституцията допуска като основание за ограничаване на права, при това ограничението трябва да бъде съобразено с чл. 57, ал. 1 и 3 от Конституцията. Настоящият състав на съда не намира причина да се отклони от това разбиране.

Твърдените цели за ограничаване на конституционното право на освобождаване от длъжност поради оставка, според Висшия съдебен съвет, са реализиране на правомощието му за дисциплинарно наказване на съдии, прокурори и следователи в съответствие с обществените очаквания и лишаването им от еднократно парично обезщетение. И двете цели нямат характеристиките на основания, с които Конституцията свързва възможността за ограничаване на права. Административните органи, за разлика от гражданите, нямат права, а правомощия, които не могат да бъдат противопоставени на основните права на гражданите. Още повече, че конституционното правомощие на Висшия съдебен съвет по чл. 129, ал. 1 от Конституцията не е само да упражнява дисциплинарната си власт, а да освобождава от длъжност съдии, прокурори и следователи на всяко едно изчерпателно установените в алинея трета на същата разпоредба основания. В тази насока ограничението на правото на свобода на труда, въведено с оспорената разпоредба, е несъразмерно в светлината на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Съдиите, прокурорите и следователите са задължени да изпълняват конституционните и законовите си задължения. Именно такива са обществените очаквания, а не Висшият съдебен съвет във всички случаи да реализира възможността си за дисциплинарното им наказване и то чрез

налагане на най-тежкото дисциплинарно наказание. Целта на упражняване на дисциплинарна власт спрямо несменяемите съдии, прокурори и следователи не е уволнението им, а тяхното поправяне и запазване в органите на съдебната власт. А и не всички съдии, прокурори или следователи, за които се твърди, че са допуснали дисциплинарни нарушения, трябва да бъдат дисциплинарно освободени от длъжност. Ако не бъдат освободени поради подадена оставка, те обичайно не допринасят за подобряване дейността на съответния орган на съдебна власт, а точно обратното – демотивирани продължават да не изпълняват функциите си още дълго време до приключване на дисциплинарното производство, за което време получават възнаграждение. В подобна хипотеза за предпочитане е по възможно най-бързия и сигурен начин несменяемите съдии, прокурори и следователи да бъдат отстранени от органите на съдебната власт, и този начин е подаването на оставка. Юридически неиздържано и житейски невъзможно е да се изисква те да продължат да заемат длъжността и да изпълняват функциите си, след като не искат вече да работят и са изразили волята си с подаването на оставка.

Образуването на дисциплинарно производство срещу съдии, прокурори или следователи все още не означава, че то ще приключи с дисциплинарно освобождаване от длъжност. До влизане в сила на решението за налагане на дисциплинарното наказание те се считат за невинни в извършването на дисциплинарно нарушение, поради което не може да се твърди, че подалите междувременно оставка действително са допуснали нарушенията по чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията и че ще бъдат дисциплинарно освободени. Настъпването на едно бъдещо несигурно събитие не е основание за ограничаване на права, закрепени в Конституцията.

Именно оспорената законова разпоредба създава колизия между две равнопоставени според Конституцията основания за освобождаване от длъжност. Както се посочи по-горе, подаването на оставка е конституционно право на съдия, прокурор или следовател и акт на личен избор, поради което са възможни множество хипотези, като израз на колизията между оставка и дисциплинарно освобождаване – да не подаде оставка и да желае да установи в хода на производството, че не е допуснал дисциплинарно нарушение; да подаде оставка поради обида от несправедливо образувано дисциплинарно производство; да желае да подаде оставка, защото има възможност да започне нова, по-добра работа, а да трябва да чака години да приключи дисциплинарното производство и пр.

Няма конституционно установена причина съдия, прокурор или следовател, срещу когото е образувано дисциплинарно производство от прекия административен ръководител или от Висшия съдебен съвет, да бъде лишен от конституционното си право да бъде освободен от заеманата длъжност поради подаване на оставка, само защото в бъдеще е възможно да му бъде наложено някое от различните видове дисциплинарни наказания, например забележка. Подобно ограничение на конституционноустановеното в чл. 129, ал. 3, т. 2 право е непропорционално и не е обусловено от легитимна цел.

Не отговаря на принципите на правовата държава и няма смисъл съдии, прокурори и следователи, които не желаят повече да работят в съответните органи на съдебната власт, да са принудени да понесат тежката санкция на дисциплинарното наказване след дълго дисциплинарно производство, докато освобождаването от длъжност поради едностранното им решение може да бъде постигнато незабавно. Конституционното право на съдии, прокурори и следователи на освобождаване от длъжност поради подаване на оставка не може да бъде ограничено от провеждането на едно процесуално производство, каквото е дисциплинарното производство и от правната възможност на съответната колегия на Висшия съдебен съвет да наложи дисциплинарно наказание, като част от правомощията по чл. 129, ал. 1 от Конституцията да понижава, премества и освобождава от длъжност. Тези правомощия кадровият орган на съдебната власт може да упражнява неограничено по отношение на съдии, прокурори и следователи, които поради личния си избор не подават оставка, а приемат дисциплинарното производство да бъде проведено до края, с всички неудобства и рискове от това. Тези обаче, които подават оставка и отказват да работят в съдебната власт, следва да бъдат освободени от длъжност, макар и по време на дисциплинарно производство, а право на законодателя е да уреди по своя преценка правните последици.

Конституционният съд намира, че не е налице противоречие на оспорената разпоредба с чл. 48, ал. 4 от Конституцията, както се твърди в искането и в част от становищата по делото. Съдиите, прокурорите и следователите не извършват принудителен труд през времето от подаване на оставка до приемането ѝ или до приключване на дисциплинарното производство. Принудителен труд по смисъла на чл. 2, ал. 1 от Конвенция № 29 относно принудителния или задължителния труд на Международната организация на труда, приета на 28. 07. 1930 г., ратифицирана от България на

7. 07. 1932 г. и в сила от 22. 09. 1933 г. означава всяка работа или служба, изисквана от лице под заплахата на каквото и да е наказание и за която това лице не се е съгласило доброволно да я извършва. В разглежданата хипотеза съдиите, прокурорите и следователите не упражняват функциите си под заплахата от наказание по смисъла на конвенцията. Ако в края на дисциплинарното производство им бъде наложено някое от установените в Закона за съдебната власт дисциплинарни наказания, това наказание не е заплахата за полагане на принудителен труд, а е последица от извършени от тях дисциплинарни нарушения. Съдиите, прокурорите и следователите са се съгласили доброволно да изпълняват службата си, а съгласно изключенията по чл. 2, ал. 1, б. “b” от цитираната по-горе конвенция и чл. 4, § 3, б. “d” КЗПЧОС не представляват принудителен труд всяка работа или служба, която е част от обичайните граждански задължения.

Подаването на оставка от съдия, прокурор или следовател по време на образувано срещу него дисциплинарно производство, не е злоупотреба с право по смисъла на чл. 57, ал. 2 от Конституцията, както се твърди в някои становища. То е упражняване на конституционно уредено право на освобождаване поради подаване на оставка в свой интерес. В случая се касае до колизия между субективно право на съдии, прокурори и следователи и правомощие на държавен орган. Гражданите се ползват от правата си, за да задоволяват определени свои нужди и интереси. Злоупотреба с право е налице, когато те упражняват субективните си права не за задоволяване на тези нужди, а в противоречие с обществените интереси. С подаването на оставка се задоволява интересът на съдия, прокурор или следовател чрез правомерно упражнено свое конституционно право да бъде освободен от съответния орган на съдебната власт, както и интересите на гражданите в тази власт да работят мотивирани лица.

Прекратяването на правоотношението на съдия, прокурор или следовател поради оставка е свързано с правото му свободно да избира място на работа и професията, а не с имуществото му. Ако той цели чрез упражняване на правото на оставка да получи и предвиденото в закона еднократно парично обезщетение, този въпрос е извън спора за конституционосъобразност на оспорената разпоредба и подлежи на уреждане от законодателя съгласно чл. 22, ал. 4 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

По горните съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и чл. 22, ал. 1 ЗКС, Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 166, ал. 3 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 7. 08. 2007 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 76 от 30. 09. 2016 г.).

РЕШЕНИЕ № 2 от 7.02.2017 г. на КС по к. д. № 13/2016 г.²

Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за задължително тълкуване на разпоредбата на чл.126, ал.1 от Конституцията по въпроса какво е съдържанието на изискването за съответствие между структурата на прокуратурата и структурата на съдилищата.

Конституционният съд в състав: Борис Велчев – председател, членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова - Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 7 февруари 2017 г. конституционно дело № 13/2016 г., докладвано от съдията Константин Пенчев.

Постъпило е искане от главния прокурор на Република България за задължително тълкуване на разпоредбата на чл.126, ал.1 от Конституцията по въпроса какво е съдържанието на изискването за съответствие между структурата на прокуратурата и структурата на съдилищата.

Твърди се в искането, че съдържанието на разпоредбата е неясно, поради което позволява различни тълкувания. Според едното тълкуване, изискването за съответствие на структурата на прокуратурата с тази на съдилищата трябва да се разбира буквално - на всеки един съд териториално да отговаря

² Обн., ДВ, бр. 15 от 14.02.2017 г.

съответната прокуратура, а според другото -съответствие трябва да има само на функционален принцип - на районно, окръжно, апелативно, върховно ниво. Сочи се, че исканото задължително тълкуване е необходимо, за да може процесът на създаване на нова съдебна карта и свързаните с нея евентуални бъдещи законови промени да бъдат в съответствие с Конституцията. В искането главният прокурор поддържа, че под съответствие на структурата на прокуратурата с тази на съдилищата следва да се разбира съответствие по функционален, а не по териториален принцип.

С определение от 25.10.2016 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането за тълкуване.

Висшият адвокатски съвет в представеното писмено становище застъпва разбирането, че изискването на чл.126, ал.1 от Конституцията за съответствие на структурата на прокуратурата с тази на съдилищата трябва да се разбира като изискване както за функционално, така и за буквално структурно-организационно съответствие. Това означава изискване за пълно съвпадение на седалищата и районите на действие на прокуратурата с тези на съдилищата. В подкрепа на това становище се сочат мотиви от решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г. на Конституционния съд, като се твърди, че различното тълкуване, би довело до възпрепятстване на достъпа до правосъдие и би било в противоречие с принципите на правовата държава.

Постъпили са становища и от министъра на правосъдието, Върховния касационен съд, Висшия съдебен съвет, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на българските административни съдии, Асоциацията на прокурорите и Камарата на следователите, в които се застъпва обратното разбиране. В тях се сочи, че конституционното изискване за съответствие на структурата на прокуратурата с тази на съдилищата не означава териториална дублираност на органите на съдебната власт, когато естеството на дейността им не налага това.

За да се произнесе Конституционният съд взе предвид следното:

Мястото на прокуратурата и структурата ѝ са разисквани, както в Комисията за изработване на проекта за Конституция на България, така и в пленарни заседания на Седмото Велико Народно събрание. След продължителни дебати относно мястото на прокуратурата и следствието, надделява становището, че съдебната власт следва да се разглежда като система, включваща три самостоятелни подсистеми: съд, прокуратура и

следствие. В центъра на съдебната власт са съдилищата, които осъществяват правораздаване според Конституцията. Прокуратурата и следствието са останалите две подсистеми на съдебната власт със своите специфични функции. Тези три елемента на съдебната власт са относително самостоятелни, като макар съдът да заема централно място, останалите не са му подчинени.

По отношение структурата на прокуратурата е имало спорове довели до промени на съответната разпоредба в проекта за Конституция между първо и второ гласуване. Приетият на първо гласуване чл.135, отнасящ се до структурата на прокуратурата има следната редакция:

“чл.135 /1/ Към всички общи съдилища има прокурори, а към съдилищата, които разглеждат наказателни дела като първа инстанция и съдия следователи.

/2/ Към Върховния касационен съд е главният прокурор, който осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори.“

Възраженията срещу този текст са, че прокуратурата не е подчинена на съда и, че извън участието си в наказателния процес, тя има и други специфични функции, което налага нейната относителна организационна самостоятелност в рамките на съдебната система.

В резултат от дебатите в Комисията за изработване на проекта за Конституция, на народните представители в пленарно заседание на 24 юни 1991г., е предложен за второ гласуване нов текст на чл.135, идентичен с текста на чл.126 от Конституцията, чието тълкуване се иска. Разпоредбата на чл.135 е приета в новата ѝ редакция.

Конституционният съд нееднократно се е произнасял по отделни въпроси, свързани със структурата на прокуратурата.

В мотивите към решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г. съдът е приел, че структурата на прокуратурата може да бъде усъвършенствана със закон чрез изграждането на по-целесъобразна и ефективна организация на прокурорските органи, с оглед осъществяване на специфичните им функции.

В решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34/1998 г. се сочи, че разпоредбите в Закона за съдебната власт (ЗСВ) определящи прокуратурата като едно

юридическо лице, за разлика от съдилищата, които са отделни юридически лица, не противоречи на чл.126, ал.1 от основния закон.

В мотивите към решение № 3 от 2015 г. по к.д. № 13/2014 г. е обобщено, че „в Конституцията е предвидена пирамидална структура на съдилищата, към която е приравнена тази на прокуратурата.“

Във връзка с питане дали Конституцията изисква наличие на военна колегия при Върховния касационен съд, респективно наличие на военни прокурори към Върховна касационна прокуратура, съдът е отговорил с тълкувателно решение № 10 от 1998 г. по к.д. № 8/1998 г., в което се приема, че видовете съдилища са изчерпателно изброени в чл.119, ал.1 от Конституцията.

Като се изхожда от историческото тълкуване на чл.126, ал.1 от Конституцията и от практиката на Конституционния съд по въпроси, свързани със структурата на прокуратурата, могат да се направят следните изводи.

Съгласно конституционната разпоредба, чието тълкуване се иска, структурата на съдилищата е определяща за структурата на прокуратурата. Това означава, че задължителната конституционна рамка на структурата на прокуратурата може да се очертае след дефиниране на структурата на съдилищата. Въпросът е дали разпоредбата на чл.126, ал.1 от основния закон има предвид съответствие с конституционно определена структура на съдилищата или със структура, която съгласно разпоредбата на чл.133 от Конституцията е определена със закон или с други актове, например решение на Пленума на Висшия съдебен съвет /ВСС/ по чл.30, ал.2, т.7 ЗСВ.

Конституционният съд приема, че изискването за структурно съответствие между съда и прокуратурата е за съответствие на конституционно ниво. Промяната на съдържанието на чл.135 от проекта за Конституция между първо и второ четене показва развитието на концепцията за мястото и функциите на прокуратурата. Първоначалното разбиране е, че прокуратурата е част от структурата на съда, като включително главният прокурор е към Върховния касационен съд. Впоследствие надделява становището, че главният прокурор, като едноличен орган е отделна самостоятелна част от структурата на прокуратурата, в отклонение от структурата на съда, в какъвто смисъл е и решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г., както и че прокуратурата има специфични функции, изчерпателно

изброени в чл.127 от Конституцията, като само част от тях са свързани с правораздавателната дейност на съда.

Определящо за изясняване на съдържанието на изискването структурата на прокуратурата да съответства на тази на съда, е разбирането на конституционния законодател за относителна самостоятелност и независимост на прокуратурата и следствието от съда, който е основен носител на съдебната власт. В този смисъл е и досегашната практика на Конституционния съд, описана по-горе. Съдът приема, че чл.137 и чл.65 ЗСВ, определящи различна юридическа структура на прокуратурата като едно юридическо лице и на съдилищата като отделни юридически лица не противоречи на чл.126, ал.1 от Конституцията (решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34/1998 г.). В мотивите към решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г. се посочва, че е конституционно допустимо създаването на присъщи само за прокуратурата структурни звена с оглед по-ефективно упражняване на специфичните ѝ функции. Поради това съдържанието на изискването за съответствие на структурата на прокуратурата с тази на съдилищата, трябва да се изяснява, като се изхожда от конституционната уредба на съдебната власт в глава седма от Конституцията.

Органите на съдебната власт, които осъществяват правораздаването в страната са изброени в чл.119, ал.1 от Конституцията, а именно: Върховен касационен съд, Върховен административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища. Това е конституционно очертаната структура на съдилищата, която може да бъде променяна само с промяна на основния закон. Изброените съдилища представляват инстанционните нива на триинстанционното производство, като е предвидено и наличието на специализирани военни съдилища на окръжно ниво.

В Конституцията няма разпоредба, определяща териториалното разпределение на съдилищата. Както се посочи по-горе определянето на броя, съдебните райони и седалищата на съдилищата и прокуратурите, както и съответното създаване на нови териториални подразделения или закриване на съществуващи такива е от компетентност на Пленума на Висшия съдебен съвет - чл.30, ал.2, т.7 ЗСВ.

При така очертаната в Конституцията рамка на структурата на прокуратурата, няма конституционни пречки пред законодателя, комуто чл.133 от Конституцията възлага уредбата на организацията и дейността на

съдебната власт, да предвиди в някои случаи създаване на специфични звена на прокуратурата с цел по-ефективно изпълнение на специфичните ѝ функции. Пълното припокриване на териториалните структури на съда и прокуратурата не е задължително по смисъла на чл.126, ал.1 от Конституцията. В някои случаи то не е организационно и финансово оправдано. Възможно е в дадено населено място да е необходимо съществуването на териториален съд, с оглед гражданския и търговски оборот, без това да оправдава от финансова и организационна гледна точка създаване на съответстваща прокуратура, която не участва в този вид дела на съда. Достатъчно и в съгласие с чл.126, ал.1 от Конституцията, би било осигуряване участието по дела на съответните на степенята на съда прокурори, когато това участие е изискуемо от закона.

Разпоредбата на чл.119, ал.2 от Конституцията допуска създаването със закон на специализирани съдилища. Това правомощие е предоставено на преценката на законодателя без да го задължава винаги да създава и съответната специализирана прокуратура. Изискването структурата на прокуратурата да е в съответствие с тази на съдилищата предполага създаване на организационни единици, отговарящи по вид и степен само на изчерпателно изброените в чл.119, ал.1 от основния закон.

Тълкуването на изискването на чл.126, ал.1 от Конституцията в смисъл, че структурата на прокуратурата трябва да е задължително съобразена и с различните специализирани съдилища, както и с териториалната организация на съдилищата, излиза извън целта на тази конституционна разпоредба. Такова тълкуване би задължило законодателя във всички случаи на създаване на специализирани съдилища да създава и съответните специализирани прокуратури, независимо дали това е необходимо и финансово оправдано. Например евентуалното създаване на специализирани търговски, трудови или брачни съдилища би наложило създаването и на съответстващи прокуратури, макар дейността на подобни съдилища да е извън обхвата на дейност на прокуратурата. Тук следва да се посочи и, че с Административнопроцесуалния кодекс бяха създадени административни съдилища без да се създават съответните регионални административни прокуратури. В чл.136, ал.1 ЗСВ, обаче, в състава на единната прокуратура е включена и Върховна административна прокуратура като структурно съответстваща на посочения в чл.119, ал.1 от Конституцията Върховен административен съд.

С оглед изложеното Конституционният съд приема, че изискването на чл.126, ал.1 от Конституцията структурата на прокуратурата да е в съответствие с тази на съдилищата означава задължително създаване на прокуратури, съответстващи по вид и степен на изчерпателно изброените в чл.119, ал.1 от Конституцията съдилища: Върховен касационен съд, Върховен административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища.

Създаването на специализирани съдилища и на съответстващите им прокуратури, както и на правила за териториалното разпределение на съдилищата и прокуратурите е предоставено на преценката на законодателя, съгласно чл.133 от Конституцията.

Предвид изложеното и на основание чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Изискването на чл.126, ал.1 от Конституцията структурата на прокуратурата да е в съответствие с тази на съдилищата означава задължително създаване на прокуратури, съответстващи по вид и степен на изброените в чл.119, ал.1 от Конституцията съдилища.

Това изискване не съдържа задължение за съответствие на териториалните звена на прокуратурата с тези на съдилищата.

Към специализираните съдилища със закон могат да бъдат създавани специализирани прокуратури.

РЕШЕНИЕ № 3 от 23.02.2017 г. на КС по к. д. № 11/2016 г.³

Делото е образувано по искане на омбудсмана на Република България за обявяване на противоконституционност на чл. 242а от Изборния кодекс относно последиците при неупражняване на избирателното право.

³ Обн., ДВ, бр. 20 от 7.03.2017 г.

Конституционният съд в състав: председател: Борис Велчев, членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, при участието на секретар-протоколиста Мариана Георгиева разгледа в закрито заседание на 23.02.2017 г. конституционно дело № 11/2016 г., докладвано от съдията Гроздан Илиев.

Производството е с основание по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано по искане на омбудсмана на Република България на основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията за обявяване на противоконституционност на чл. 242а (нов – ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.) от Изборния кодекс (ИК) (обн., ДВ, бр. 19 от 5 март 2014 г.; последно допълнен в бр. 97 от 6 декември 2016 г.) относно последиците при неупражняване на избирателното право.

В искането се твърди, че разпоредбата на чл. 242а ИК противоречи на основополагащата норма на чл. 4 от Конституцията, установяваща принципа на правовата държава, както и на принципа за равенство на гражданите пред закона (чл. 6, ал. 2), принципа за общо, равно и пряко избирателно право (чл. 10) и на конституционната разпоредба на чл. 42, ал. 1 и 2 относно условията за придобиване на избирателното право, организацията и реда за провеждане на изборите.

Като се позовава на чл. 10 и 42 от Конституцията, омбудсманът поддържа, че избирателното право представлява субективно право, което по своето съдържание е политическо, доколкото чрез неговото упражняване се извършва формирането на състава на държавни органи, участието в национални и местни референдуми, функционирането на държавата и реализацията на принципа на политическия плюрализъм. Във връзка с това вносителят на искането приема, че действащата Конституция не определя избирателното право едновременно като субективно право и като публична функция, поради което не въвежда правно задължение за упражняването му в качеството на основно политическо право. Това е сторено от законодателя с разпоредбата на чл. 3, ал. 1, изр. 2 от ИК. Вносителят поддържа, че Конституцията не предвижда и санкция за носителите на избирателното право в случаите, когато са се въздържали да гласуват, поради което прави извод за противоконституционност на разпоредбата на чл. 242а, ал. 1 ИК в частта, с

която се урежда заличаването на негласувалите избиратели от избирателните списъци, поради противоречие с разпоредбите на чл. 10 и 42 от Конституцията.

Омбудсманът обосновава противоречието на оспорваната норма с принципа на правовата държава (чл. 4 от Конституцията), позовавайки се на разпоредбата на чл. 242а, ал. 1 ИК, с която се предоставя нормотворческа компетентност на Централната избирателна комисия (ЦИК), като ѝ се възлага да определи условията и реда за вписване на негласувалите избиратели в списъка на заличените лица.

В разпоредбата на чл. 242а, ал. 6 ИК са посочени няколко категории български граждани, спрямо които не действа правилото по ал. 1 за изключването им от избирателните списъци. Вносителят на искането твърди, че с въвеждането на изключение само за част от избирателите да не бъдат изключвани от избирателните списъци, независимо от причините за негласуване, разпоредбата влиза в противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията, според който всички граждани са равни пред закона.

Конституционният съд с определение от 29 юли 2016 г. е допуснал искането за разглеждане по същество. Като заинтересовани институции в производството е конституирал Народното събрание, президента на републиката, Министерския съвет, министъра на правосъдието, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, Висшия адвокатски съвет и Централната избирателна комисия.

Отправени са покани да предложат писмено становище по делото до сдружение "Гражданска инициатива за свободни и демократични избори", "Българско сдружение за честни избори и граждански права – Национална асоциация", Българския хелзинкски комитет, Съюза на юристите в България, Асоциацията за европейска интеграция и права на човека, Института за модерна политика и фондацията "Български адвокати за правата на човека".

На основание чл. 20а, ал. 3 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) съдът е поканил да дадат писмено правно мнение по предмета на делото проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Снежана Начева, проф. д-р Георги Близнашки, проф. д-р Пенчо Пенев и проф. д-р Пламен Киров.

В изпълнение на предоставената им възможност становища по делото от заинтересованите институции са представили главният прокурор, Висшият

адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България, Българският хелзинкски комитет и фондацията "Български адвокати за правата на човека".

Становищата, представени от заинтересованите институции и организации, са изцяло в подкрепа на искането на омбудсмана.

С изложените съображения се мотивира тезата за противоконституционност на разпоредбата на чл. 242а ИК поради противоречие с конституционните принципи на правовата държава (чл. 4), равенството на гражданите (чл. 6, ал. 2) и върховенството на Основния закон над другите закони – чл. 5, ал. 1 от Конституцията.

Посочва се, че с извършеното изменение на чл. 3 ИК е променена философията на правната уредба на правото на гражданите да избират държавните органи. От правото да се избира изборителното право е преуредено като "изпълнение на граждански дълг", а гласуването е уредено като задължение. Твърди се, че новата законодателна концепция не намира опора в чл. 10 и 42 от Конституцията. След извършеното изменение на Изборителния кодекс българският гражданин вече не разполага със свободата на избор дали да се яви да гласува, защото му е вменено задължението да го стори. Поддържа се, че негативните правни последици, които са свързани с неизпълнение на това задължение и предвиждат при неупражняване правото на глас в два поредни избора от един и същи вид гласоподавателят да бъде заличаван от изборителния списък и включен в списъка на заличените лица за следващите избори (чл. 242а, ал. 1 ИК), въвеждат ограничаване на изборителното право, каквото конституционната разпоредба на чл. 42, ал. 1 не съдържа. Посочва се, че, от една страна, уредбата на правната възможност за включване на изборителя в изборителните списъци по отношение на сроковете не е обвързана с останалите норми на ИК и тази несъгласуваност представлява допълнително ограничение пред изборителя, и от друга – създава неравенство между различните групи изборители при упражняване на изборителното им право. Редът за доказване на оправдано неучастие в два последователни избора (чл. 242а, ал. 4 и 5) не е съобразен с действащата нормативна уредба относно съхранението на официалните документи, които изборителят следва да представи и за които е налице и непълнота по отношение на техния вид и произход. Това води до създаване на препятствия, които могат да се окажат непреодолими, и така да се стигне до лишаване от изборително право, без тази последица да е конституционно допустима.

Поддържа се също така, че въведените гаранции срещу възможния отказ на административния орган по чл. 23, ал. 1 ИК, предвид кратките срокове и усложнената процедура за разглеждане и произнасяне по жалбите, създават допълнителни препятствия и по-скоро биха демотивирали лицата, желаещи да упражнят активното си изборително право, да предприемат съответните действия за преодоляване на създадените административни прегради с оглед включването им в изборителните списъци.

Споделят се напълно и съображенията на омбудсмана по отношение на поддържаната противоконституционност на оспорената разпоредбата в частта, с която на ЦИК е възложено да определя условията за заличаване от изборителните списъци на лицата по ал. 1 на чл. 242а ИК и вписването им в списъка на заличените лица, тъй като по този начин на един правоприлагащ орган, каквато е ЦИК, се възлагат законотворчески функции.

В становището на фондация "Български адвокати за правата на човека" се поддържа, че въведените с чл. 242а ИК ограничения на активното изборително право са непропорционални с оглед на декларираните от законодателя легитимни цели за повишаване на изборителната активност, ограничаване на "купения вот" и по-голяма легитимност на изборните държавни органи, както и провеждане на активна регистрация, чрез която да се прочистят "мъртвите души" от изборителните списъци. Оспорва се и легитимността на поставените цели предвид наличието на други механизми и държавни органи, натоварени с тяхното осъществяване – например актуализирането на регистрите на населението, респективно на изборителните списъци, са дейности, осъществявани от органите по чл. 23, ал. 1 ИК и подразделенията на Главна дирекция "Гражданска регистрация и административно обслужване" (ГРАО) в Министерството на регионалното развитие и благоустройството. Според Българския хелзинкски комитет (БХК) оспорените разпоредби освен на чл. 4, 6, 10 и 42 от Конституцията противоречат и на международното право. Съображенията за противоречие с чл. 3 от Протокол № 1 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС), чл. 2 и 25 от Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП) и чл. 29 от Конвенцията за правата на хората с увреждания (КПХУ) са обосновани и с позоваване на съответната практика на Европейския съд за правата на човека. На критика са подложени преследваните с оспорената разпоредба законни цели и средствата за тяхното постигане. Акцентът е поставен върху непропорционалността на използваните методи и средства за

постигане на целите предвид наличието на други методи и средства, с които разполага държавата. В случая свободата на преценка на държавата по отношение избора на средствата е довела до нарушение на задължението за спазване на чл. 3 от Протокол № 1 от КЗПЧОС, който гарантира "свободното изразяване на мнението на хората при избора на законодателен орган". Поддържа се, че въведените ограничения на всеобщото изборително право са от естество да изключат значителни групи от граждани от реално участие в политическия живот на страната и в частност във формирането на държавни органи и управлението на държавата – право, гарантирано им както от Конвенцията, така и от Конституцията. Твърди се, че по този начин правото на глас от право се превръща в привилегия и се нарушава чл. 25 МПГПП, който гарантира на всеки пълнолетен гражданин да има изборително право, както и забраната за дискриминация, основана на политическо или друго мнение, социален произход или собственост. Прилагането на оспорените разпоредби води до изключване от изборителния процес на бедните и социално маргинализираните хора. В тази група попадат и гражданите, чиято изборителна пасивност е израз на тяхното политическо или друго мнение.

Поддържа се и нарушение на чл. 29 КПХУ, тъй като с оспорените разпоредби се изключват от вписване в списъка на заличените лица само хората с трайни, зрителни и двигателни увреждания, но остават несъразмерно засегнати всички други граждани с увреждания, които страдат от социално изключване и маргинализация, водещи до обективни пречки за ефективно упражняване на изборителните им права. В тази част се нарушава и чл. 14 КЗПЧОС, тъй като е налице различно третиране на хора в сравними ситуации.

Противоречие на оспорената разпоредба с чл. 25 МПГПП се поддържа и в становището на главния прокурор, който в тази връзка смята, че наред с основанието по чл. 149, ал. 1, т. 2 е налице и това по т. 4 от Конституцията.

От поканените специалисти по конституционно право у нас писмено правно мнение по предмета на делото са представили проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Пенчо Пенев и проф. д-р Пламен Киров.

Проф. д-р Пенчо Пенев и проф. д-р Пламен Киров намират за основателно искането на омбудсмана за обявяване противоконституционност на разпоредбата на чл. 242а ИК.

В представеното от проф. д-р Пламен Киров писмено мнение са мотивирани доводи за противоконституционност на оспорената разпоредба

поради противоречие с чл. 4 и 5 от Конституцията. Изложени са съображения, че действащата Конституция (чл. 42, ал. 1) урежда изборителното право като основно право на гражданите, без да го обвързва със задължение за гласуване. В глава втора от Конституцията, която урежда основните права и задължения на гражданите на конституционно ниво, не е въведено задължение на гражданите за упражняване на изборителното право. Това е сторено от Народното събрание с разпоредбата на чл. 3, ал. 1, изр. 2 от ИК, като задължението за гласуване е скрепено със санкцията, предвидена в разпоредбата на чл. 242а ИК. По този начин със закон, без спазване на реда по глава девета и в нарушение на чл. 5, ал. 1 от Конституцията, законодателят е допълнил конституционната разпоредба на чл. 42, ал. 1, въвеждайки ново конституционно задължение. Поддържа се, че неспазването на установения ред за изменение и допълване на Конституцията в тази част влиза в противоречие и с установения с чл. 4 от Конституцията принцип на правовата държава.

Развити са съображения в подкрепа на тезата, че заличаването от изборителните списъци на изборители, които не са гласували в два поредни избора от един и същи вид, и вписването им в списъка на заличените лица не може да се разглежда по друг начин освен като юридическа санкция за неизпълнение на задължението да се гласува. Във връзка с това е отбелязано несъответствието на оспорената разпоредба с принципа на всеобщото изборително право (чл. 10 от Конституцията), който изисква всички лица, притежаващи изборително право към деня на провеждане на изборите, да бъдат вписани в изборителните списъци. Изпълнението на това задължение е вменено на държавните органи, натоварени с организацията и провеждането на изборите, съставянето на изборителните списъци и поддържането на актуалното им състояние, поради което заличаването на лицата, негласували в хипотезата на чл. 242а, ал. 1 ИК, трябва да се възприема като юридическа санкция за неупражняването на конституционно закрепеното политическо право. Предвиденото в чл. 242а, ал. 4 ИК изискване за наличие на уважителни причини за въздържане от гласуване, които гражданинът следва да докаже, за да не бъде заличен от изборителните списъци и включен в списъка на заличените лица, също подчертава юридическия характер на санкцията. След като заличаването от изборителните списъци представлява юридическа санкция, задължението за гласуване също не би могло да се разглежда като морален дълг, поради което се прави извод, че е налице въвеждане на

юридическо задължение, чието неизпълнение е скрепено с юридическа санкция. Като се позовава и на Решение на КС № 11 от 2010 г. по к. д. № 13/2010 г., проф. д-р Киров поддържа, че ограничаването на изборителните права не може да се извършва със закон, щом като Конституцията не урежда такава възможност. Предвидената с разпоредбата на чл. 42, ал. 2 от Основния закон възможност организацията и редът за провеждане на изборите и референдумите да се уреждат от Народното събрание със закон не обхваща и въвеждането на основания за ограничаване на изборителното право. Затова се твърди, че в този аспект разпоредбата на чл. 242а ИК не съответства на чл. 4, ал. 1 от Конституцията – принципа на правовата държава.

В становището са изложени съображения и за несъответствие на чл. 242а ИК с чл. 6, ал. 2 от Основния закон, доколкото подлага на третиране граждани с идентични права, в случая с активно изборително право, по различен начин – в едни случаи изборителите ще бъдат вписвани служебно в изборителните списъци, а в други – изборители, които са вписани в списъка на заличените лица (чл. 242а, ал. 1 ИК), са задължени да подават заявления и да следват предвидена в закона процедура, за да бъдат отписани от списъка на заличените лица и включени в изборителния списък. Нещо повече, ако изборителят не подаде писмено заявление в сроковете, предвидени в оспорената разпоредба, той завинаги се лишава от възможността да упражни основното си конституционно политическо право. Аргументи за противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията са изложени и по отношение разпоредбата на чл. 242а, ал. 6 ИК, доколкото с тази разпоредба се създава привилегия за една категория изборители спрямо други, като са посочени категория лица, за които изборителното право е наистина само право, но не и задължение, а за всички останали граждани законът въвежда задължение за неговото упражняване – налице е неравно третиране на гражданите по отношение упражняването на техни основни права.

Поддържа се противоконституционност на разпоредбите на чл. 242а, ал. 4 и 5 ИК поради неопределеността им, която се отнася до неточното и неизчерпателно посочване на уважителните причини и обстоятелства, както и на средствата и реда за тяхното доказване, което би довело до различно тълкуване от органите на общинската администрация при приложението на закона и в крайна сметка до произволно лишаване от изборително право на български граждани.

Изложени са съображения и в подкрепа на разбирането за противоконституционност на разпоредбата на чл. 242а, ал. 1 ИК, чрез която се предоставя възможност на ЦИК да определя условията за заличаване на избирателите от избирателните списъци и включването им в списъка на заличените лица, поради съдържащата се в нея законодателна делегация. Действащата Конституция не предвижда възможност чрез закон, приет от Народното събрание, да могат да се предоставят законотворчески правомощия на друг държавен орган. Възприетото от Народното събрание разрешение да делегира законодателни правомощия на ЦИК не се вписва в изискванията на принципа на правовата държава.

Обосновава се тезата и за противоречие на чл. 242а ИК с конституционната разпоредба на чл. 57, която съдържа гаранции за неотменимост на основните права и свободи на гражданите, свързани с категоричната забрана за законодателя да отменя, ограничава или затруднява упражняването на основните права и свободи, установени в конституционния текст.

В писменото мнение на проф. д-р Пенчо Пенев акцентът е поставен, от една страна, върху уредбата на активното избирателно право като "чисто право", т.е. като право, което не е обвързано със съответно задължение, и от друга – върху правната му същност на основно право, което според чл. 57, ал. 1 от Конституцията е неотменимо. Във връзка с това се поддържа, че само Велико Народно събрание в хипотезата на чл. 158, т. 4 от Конституцията може да отменя основни права. На следващо място неотменимостта означава недопустимост уредени в Конституцията основни права да бъдат допълнително съчетавани с конституционни задължения и натоварвани с утежняващи условия за упражняването им. Недопустимо е също така създаването на конституционни или законови процедури, които да затрудняват временно или постоянно упражняването на основното право, включително избирателното право. Изтъкнати са съображения, че в случая с оглед очертаните значения на неотменимостта на избирателното право като основно право е налице пълно несъобразяване на разпоредбата на чл. 242а ИК в частта, с която е предвидена санкция при двукратно негласуване и е уреден обременителен процедурен режим за последващо възобновяване на упражняване на правото, с чл. 57, ал. 1 от Конституцията. По този начин със закон конституционно право е преуредено и като конституционно задължение, което, ако не бъде изпълнено, има за последица отстраняване на лицето от

следващите избори. Споделят се съображенията за противоконституционност на оспорената разпореда и в частта, с която чрез законова делегация на ЦИК се възлага да уреди условията и реда за заличаване на негласувалите лица от избирателните списъци и включването им в списъците на заличените лица.

В представените писмени бележки от проф. д-р Емилия Друмева са изложени съображения за липса на противоконституционност на оспорената разпореда. Тя поддържа, че оспорената мярка по чл. 242а ИК има ограничен обхват – отнася се само до правото да се избират местни и държавни органи, а последиците, които свързва с негласуването, са валидни не за всички български граждани с избирателни права, защото от негативните последици са изключени няколко категории български граждани, включително и негласувалите по уважителни причини. Смята, че понятието "уважителни причини" е наложен правен стандарт, чието съдържание ЦИК следва да определи в процеса на прилагането.

Твърди се, че вносителят на искането е непоследователен, защото не оспорва разпоредбата на чл. 3, ал. 1 ИК, според която гласуването е задължително и представлява изпълнение на граждански дълг, а се ограничава само до чл. 242а ИК, уреждащ последиците от негласуването. Според проф. Друмева посочената непоследователност има за цел гласуването на избори да остане "задължително", но без каквато и да е последица от неизпълнението на това задължение, което води до изпразването му от съдържание и е несъвместимо с принципа на правовата държава. С позоваване на доктрината (Йелинек и Ст. Киров) се поддържа, че макар и неуредено в Конституцията като задължение, упражняването на избирателното право следва да се възприема като публична функция. Във връзка с това се твърди, че упражняването на избирателното право е жизнено важно за фундамента и функционирането на демократичната държава, поради което трябва да бъде гарантирано и такава гаранция е мярката по чл. 242а ИК.

Поддържа се, че въведената мярка обезпечава задължителното участие в изборите по отношение на гласоподаването. Извън нейния обхват е свободата, респ. правото да се гласува решаващо, тъй като избирателят не е задължен непременно да посочи кандидат или изборна листа. Разполага с избора да посочи в бюлетината, че не подкрепя никого. При положение че задължението за гласуване обхваща само гласоподаването и вписването в избирателните списъци се извършва въз основа на бланкетно изявление, се

приема, че предвидената в оспорената норма мярка е щадяща и постига ефекта при съобразяване с принципа на пропорционалността. Във връзка с това се прави изводът, че правната фигура на задължителното гласуване с принадлежащите ѝ последици, свързани с неупражняването на изборителното право (чл. 242а ИК), не е противоконституционна. Не се споделя виждането за противоконституционност на чл. 242а, ал. 1 ИК и в частта, с която на ЦИК се делегира правомощието да определи реда и условията за заличаването и вписването в списъка на заличените лица, тъй като се приема, че това е присъща за ЦИК дейност, каквито са и дейностите по чл. 57 ИК. В посочената разпоредба са предвидени аналогични правомощия, с които ЦИК разполага за "определяне на условията и реда" за участие на наблюдатели, за машинно гласуване, за провеждане на кампания и т.н., които рутинно се осъществяват с нормативни решения на комисията.

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, изложени в искането, становищата на страните, както и представените писмени мнения, за да се произнесе, взе предвид следното:

Компетентността на омбудсмана е ограничена до възможността да сезира Конституционния съд с искане да установи противоконституционност на закон (чл. 150, ал. 3 от Конституцията), какъвто е и настоящият случай, но не и да се произнася по чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията, поради което развитите съображения в представените становища и писмени мнения за противоречие на оспорената разпоредба с международни договори, по които България е страна, не могат да се обсъждат по същество в настоящото производство – аргумент и от чл. 19, ал. 1, т. 7 от Закона за омбудсмана. В този смисъл е и Определение № 8 от 2 декември 2010 г. по к. д. № 14 от 2010 г.

Оспорената разпоредба на чл. 242а ИК е функционално обвързана с разпоредбата на чл. 3, ал. 2, изречение второ от ИК, според която гласуването е задължително, извършва се лично от изборителя и представлява изпълнение на гражданския му дълг. Текстовете на чл. 242а ИК разкриват в какво се изразяват последиците от неупражняването на изборителното право от неговия носител. Освен това уреждат реда, по който да бъдат установени и санкционирани случаите на неспазване на задължението да се гласува и тяхното съдържание може да бъде изяснено само ако се анализират в аспекта на неизпълнение на задължението, което законът предвижда да осигурят.

Според действащата конституционна уредба избиращото право на гражданите се характеризира като политическо по съдържание, основно субективно право, което пряко произтича от народния суверенитет. То се явява основно средство за реализиране на демократичното управление – чрез неговото упражняване се конституират най-важните структури на държавната власт и се осъществява политически контрол над тяхната дейност. Принципите, въз основа на които се формира това основно право, са установени в чл. 10 от Конституцията – всеобщо, равно и пряко избиращо право при тайно гласуване. Принципите винаги се проявяват в сложна взаимовръзка. Проявлението (осъществяването) на който и да е от тях е гаранция за реализиране на останалите. Въвеждането на ограничения или игнорирането дори на един от тези принципи свежда избиращото право до формална декларация. Не само това, разглеждането на избиращото право изолирано от останалите конституционно закрепени политически права, като свободата на мисълта и убежденията и свободата на словото и на мнението, води до същия негативен резултат. Тясната връзка на избиращото право с посочените политически права предопределя необходимостта от съблюдаване и на изискването за свобода на изборите.

Като всяко субективно право избиращото право означава свобода на избора. То е гарантирана от правото възможност за субекта на едно право да извърши определено действие или да се въздържа от него. Упражняването на правото на избор по необходимост включва свободното формиране и свободното изразяване на волеизявлението за избор. Във връзка с това следва да се подчертае, че правото на избор се основава на свободата на мисълта и убежденията, които според чл. 37, ал. 1 от Конституцията са ненакърними. Нещо повече, конституционната разпоредба на чл. 38 гарантира на всяко лице свободата на мисълта и убежденията, като въвежда забрана за преследване и ограничаване на правата поради убежденията му, били те философски, религиозни или политически.

Разпоредбата на чл. 242а ИК е несъвместима и с конституционната концепция за съдържанието на избиращото право, разгледано във връзка с останалите политически права. Така гражданите са лишени от свободата да изберат да участват или да не участват в политическия живот. Неупражняването на избиращото право е скрепено с принуда, като в чл. 242а, ал. 1 ИК е предвидено заличаване на лицата, които не са гласували без уважителни причини в два поредни избора от един и същи вид, от

избирателните списъци за следващите избори и вписването им в отделен списък на заличените лица. Предвидените в оспорената законова разпоредба последици при негласуване в никакъв случай не могат да се определят като своеобразно насърчаване или стимулиране на избирателите да гласуват. Зачиването от избирателните списъци и включването в списъците на заличените лица, на лицата, неупражнили избирателното си право, представлява юридическа санкция, защото утежнява правната им сфера с неблагоприятни последици, което при определени условия може да доведе до трайна невъзможност да го упражнят. Това са случаите, при които негласувалият гражданин в два поредни избора от един и същи вид не може да докаже наличието на уважителни причини за своето негласуване. Тогава по силата на чл. 242а, ал. 1 ИК във всички следващи избори гражданинът бива лишен от възможността да упражни избирателното си право, защото остава в списъка на заличените лица. Ето защо предвидените в оспорената разпоредба негативни последици не могат да бъдат сведени само до морален упрек за неизпълнено задължение. Тези последици се явяват по същество юридическа санкция за неупражняване на избирателното право чрез гласуване, защото по законодателен път налагат ограничаване на политическата свобода, така както тя е конституционно установена като иманентна част на избирателното право.

Поначало самото упражняване на избирателното право е израз и изява на свободна воля и свободен избор на поведение. Това е несъвместимо с принудата да бъде заставен носителят на избирателното право чрез заплахата от санкция да изрази възгледите си, включително и политическите, и не повишава легитимността на избрания държавен орган. Днес, когато обществото възприема себе си като демократично и свободно, е недопустимо гражданите да бъдат принуждавани чрез санкцията по чл. 242а, ал. 1 ИК да изразяват независимо от политическите си убеждения лична позиция в един избор, който не е техен, защото им е наложен. Този законодателно възприет подход не повишава легитимността на избрания държавен орган, а изборният процес се превръща в средство за получаване на база данни, които съгласно формалната правна уредба се отчитат механично/технически като валидно или невалидно гласували. По този начин се принизява не само предназначението на избирателното право, но и смисълът на свободата, която се гарантира от Конституцията (преамбюла, абз. втори) като висша ценност.

Държавата е тази, която като гарант на прокламираните в Конституцията граждански права е длъжна да осигури условия за свободно и безпрепятствено

във всяко отношение упражняване на изборителното право на всеки български гражданин. Това следва от издигането в преамбюла на Конституцията (абз. трети) във върховен принцип на правата на личността нейното достойнство и сигурност.

С оглед на гореизложеното КС приема, че предвидената в чл. 242а ИК санкция за неупражняване на изборителното право е противоконституционна поради противоречие с преамбюла, абз. втори и трети, както и с чл. 37, ал. 1 и чл. 38 от Конституцията.

Предвид изключителното значение на изборителното право като средство за включване на гражданите в управлението на държавата и за осъществяване на политически контрол над конституираните чрез избори държавни органи то е закрепено като основно право и съгласно чл. 57, ал. 1 от Конституцията е неотменимо. Неговото съществуване следва пряко от Конституцията като върховен закон и от непосредственото действие на нейните разпоредби (чл. 5, ал. 1 и 2). Конституционната гаранция за неотменимост на изборителното право изключва възможността то да бъде обвързвано с конституционни задължения или да бъдат създавани със закон препятствия от процедурно естество, които да затрудняват или да правят невъзможно неговото упражняване, каквито правни последици са предвидени с чл. 242а ИК. Освен това Конституцията не съдържа разпоредба, която да допуска ограничаване на изборителното право с последващ законодателен акт. В този смисъл е и практиката на КС, който в Решение № 11 от 5 октомври 2010 г. по к. д. № 13 от 2010 г. приема, че единствено съображения от конституционен порядък могат да оправдаят ограничаване на закрепени в Конституцията права на гражданите. Изключението, предвидено в чл. 57, ал. 3 от Конституцията, което допуска ограничаване на някои от правата при обявяване на война, военно или друго извънредно положение, в конкретния случай не е налице. Въвеждането на допълнителни изисквания за упражняване на изборителното право, предвидени в чл. 242а, ал. 2 и сл. ИК, препятства упражняването на правото – налице е противоречие с чл. 57, ал. 1 от Конституцията.

От мотивите към законопроекта относно преследваните цели, за чието постигане са въведените с оспорената разпоредба ограничения, е видно, че законодателят преследва повишаване на изборителната активност и ограничаване на случаите на "купен вот". Чрез санкцията, предвидена в

разпоредбата на чл. 242а ИК, обаче законодателят изключва присъщата на избирателното право алтернатива за въздържане от гласуване (избирателен абсентизъм), поради което заявената цел се явява нелегитимна. С въвеждането на санкцията законодателят прави опит да реши проблема за демократичното легитимиране на системата на управление, но не решава същностния проблем на избирателния абсентизъм, свързан с причините, поради които избирателите не отиват до изборните урни. Този проблем е ценностен, а не е свързан с организация и ред на гласуване, който единствено е в компетентността на законодателя и се отнася до способността на имащите избирателно право да създават общо благо в условията на ценностна промяна в съвременното общество. Следователно разрешаването на проблема с избирателната активност не може да бъде сведено до принудително отвеждане на избирателите до урните чрез заплахата от санкциониране при неупражняване на избирателното право. Въведеното с разпоредбата на чл. 242а ИК заличаване от избирателните списъци на негласувалите лица и заложените препятствия в процеса на последващото изваждане на негласувалите от списъка на заличените лица и включването им в избирателните списъци допълнително усложнява проблема с избирателната активност, поради което не способства за постигане на заявената със закона цел.

Въвеждането на активна регистрация, за да се изчистят "мъртвите души от списъците", също очертава непропорционалност на използваното средство, най-малкото защото актуализирането на избирателните списъци като част от организацията на изборите е задължение на съответните държавни органи, включително и тези по гражданското състояние. Принципът на всеобщото избирателно право изисква всички граждани, които притежават избирателно право към момента на произвеждане на изборите, да бъдат включвани служебно в избирателните списъци. Държавните органи, натоварени с организацията и провеждането на изборите, имат задължението да съставят избирателни списъци с достоверни данни относно всички граждани, носители на конституционно уреденото избирателно право. Следователно оспорената разпоредба се явява противоконституционна, защото чрез ограничаване на избирателното право се преследва разрешаване на управленски проблем, което не може да бъде вменено в задължение на избирателите.

Ограничаването на "купения вот" като съпътстваща цел на чл. 242а ИК има декларативен характер, което не позволява да се направи обоснована преценка за пропорционалността на използваното средство.

В чл. 42, ал. 1 от Конституцията изчерпателно са посочени условията за придобиване на изборително право, а именнo гражданинът да е навършил 18 години, да не е поставен под запрещение и да не изтърпява наказание лишаване от свобода. Други ограничения за придобиване на изборителното право Конституцията не предвижда и не допуска. За да гласува, пълнолетният и дееспособен гражданин трябва да бъде включен в изборителен списък. Включването в изборителния списък не поражда изборителното право, което съществува *ex constitutione*, но легитимира гражданина като изборител и се явява задължително условие, за да може да упражни правото си на глас. Без включване в изборителния списък гражданинът не може да упражни изборителното си право. С оспорената разпоредба на чл. 242а ИК като правна последица от неупражняването на правото на гласуване без уважителни причини в два поредни избора от един и същи вид е предвидено гласоподавателят да бъде заличен от изборителния списък за следващите избори и да бъде включен в списъка на заличените лица. Докато е в забранителния списък на заличените лица, на изборителя е отнета възможността да гласува. Тази уредба представлява препятствие, което може с оглед на следващите текстове от чл. 242а ИК да се окаже непреодолимо и да доведе до фактическо лишаване от изборителни права на значителна част от изборителното тяло. Така, ако съгласно чл. 242а, ал. 2 и сл. ИК гражданинът не подаде заявление и не представи документ за наличие на уважителни причини, поради които не е участвал в гласуването, той в бъдеще няма да може да упражни изборителното си право. Посочените негативни последици са лишени от конституционно основание, поради което КС приема, че оспорената разпоредба влиза в противоречие с чл. 42, ал. 1 от Конституцията. Освен това заложеното в санкцията по чл. 242а, ал. 1 ИК препятствие, свързано със заличаване от изборителните списъци и значителните затруднения, на които е подложен изборителят, за да се впише отново в списъците, поставя в невъзможност голяма част от изборителите да упражнят изборителните си права, което налага извод за противоречие и с чл. 10 от Конституцията поради накърняване принципа на общото изборително право.

Оспорената разпоредба на чл. 242а ИК влиза в противоречие и с принципа на правовата държава, установен с чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Съгласно конституционната разпоредба на чл. 4, ал. 1 Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната. Конституционният съд има трайно установена практика

относно същността на правовата държава, като приема, че правовата държава в материален смисъл е държава на справедливостта, а във формален смисъл тя е държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно и недвусмислено определено. Законосъобразността на държавното управление е конституционно изискване, което го прави предвидимо, а това е предпоставка за правната сигурност. Правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно законодателно регулиране на обществените отношения. В този смисъл е Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г.; Решение № 7 от 2005 г. по к. д. № 1/2005 г. и др. Израз на законността в правовата държава е спазването на Конституцията, която е върховен закон и останалите закони не могат да ѝ противоречат. Държавата е правова, когато се управлява според Конституцията и законите, а те от своя страна трябва да са ясни, точни и непротиворечиви на Конституцията (Решение № 5 от 2002 г. по к. д. № 5/2002 г.; Решение № 8 от 2012 г. по к. д. № 16/2011 г.). Новосъздадената разпоредба на чл. 242а ИК не се вменява в критериите на така очертаната същностна характеристика на правовата държава.

Налице е законодателна непълнота по отношение на основанията за вписване на негласувалите избиратели в списъка на заличените лица. От една страна, основанията по чл. 38 ИК са свързани преди всичко с наличие на негативните правни предпоставки по чл. 42, ал. 1 ИК, изключващи упражняването на активното изборително право, докато разпоредбата на чл. 242а, ал. 1 ИК въвежда свършено ново основание за вписване в списъка на заличените лица. В чл. 38 ИК обаче основанието по чл. 242а ИК не е посочено, а това ще затрудни приложението на закона, тъй като не е ясно дали законодателят е имал предвид един списък за заличените лица, или наред с този по чл. 38 ИК и още един отделен списък с оглед основанието по чл. 242а ИК, поради което не е включил оспорената разпоредба в основанията по чл. 38 ИК.

Вместо да създаде отделни процедури за установяване на основанията за изключване от списъка на заличените лица, които да обхващат и защита срещу отказите на компетентния държавен орган негласувалите избиратели да бъдат изключени от този списък, законодателят е препратил към производствата по чл. 23, 33, 39 и 40 ИК, които уреждат свършено други хипотези на изключване от списъка на заличените лица и включване в изборителните списъци. Необходимостта от самостоятелна процесуална

уредба е била повече от наложителна, защото оспорената разпоредба на чл. 242а ИК предвижда доказване на извинителни причини за въздържане от гласуване повече от два пъти. От такава уредба се нуждае и обжалването на отказа на съответния държавен орган да изключи от списъка на заличените лица, например в случаите на отказ за изключване от списъка на заличените лица в изборния ден.

Освен това разпоредбите на чл. 242а, ал. 4 и 5 ИК се характеризират с неопределеност и неизчерпателност както по отношение на възможните извинителни причини, така и по отношение на средствата за тяхното доказване. Тази неопределеност, както и употребеното, но неясно по съдържание понятие "съответен документ" създават предпоставки за произволни преценки на органите на общинската администрация относно наличието или отсъствието на основания за изключването от списъците на заличените лица и съответно вписването в избирателните списъци. Оспорената разпоредба не дава отговор на въпроса дали причината за негласуване е извинителна в хипотезата на съзнателно въздържане от гласуване на избирателя по съображения, чиято свобода на формиране и изразяване е гарантирана от чл. 37 и 38 ИК. Например при неизпълнението на задължението за гласуване поради религиозни възгледи ще попадне ли това основание в групата на "други извинителни причини", достатъчно ли е само позоваване на този вид причини или законът изисква доказването им, дали те ще бъдат отнесени към неизвинителните причини, свързани с налагане на предвидената в чл. 242а ИК санкция. В последната хипотеза противоречието с разпоредбата на чл. 37, ал. 1 от Конституцията, гарантираща ненакърнимост на религиозните възгледи, е неизбежно. Съществуващата неяснота по обхвата и съдържанието на чл. 242а, ал. 4 и 5 ИК не позволява еднозначното им прилагане, което също не се вменява в изискването за правна сигурност като критерий на принципа на правовата държава. В крайна сметка това води и до ограничаване на избирателното право.

Конституционният съд приема за основателно искането и в частта, с която се поддържа противоконституционност на чл. 242а, ал. 1 ИК, поради недопустимо делегиране на законодателни правомощия на ЦИК по отношение уреждането на условията и реда за санкциониране на граждани, неупражнили избирателното си право.

Конституционният законодател с разпоредбата на чл. 42, ал. 1 е установил условията (позитивни и негативни правни предпоставки) за придобиване на избирателното право. С друга норма от същия порядък не е предвидил възможност със закон да бъдат уредени други предпоставки за придобиване или ограничаване на избирателното право. Такова правомощие не може да се изведе и от разпоредбата на чл. 42, ал. 2 от Конституцията, според която със закон може да се уреди само организацията и редът за произвеждане на избори и референдум – дейност, която представлява администриране и организация на изборния процес с цел да се осигури свободно и безпрепятствено във всяко отношение упражняване на избирателното право на всеки гражданин и не допуска създаване на ограничения (извън установените на конституционно ниво) за неговото упражняване. Заличаването на негласувалите лица от избирателните списъци, включването им в списъците на заличените лица и последващо налагане на процедури, в които те трябва да доказват извинителни причини за неучастие в изборите, представлява ограничение на всеобщото избирателно право.

Налице е противоконституционност на разпоредбата на чл. 242а, ал. 1 ИК не само поради противоречието с чл. 10 и чл. 42, ал. 2 от Конституцията, но и поради съдържащата се в нея законова делегация, с която се предоставя възможност на ЦИК да определя условията и реда за налагане на санкция на лица, неупражнили избирателното си право.

Централната избирателна комисия е държавен орган, създаден със закон, чиито правомощия се свеждат до изискването да осигури свободното изразяване на волята на гласоподавателите, вярно и точно установяване на тази воля, нейното отчитане и официално обявяване. Законовата делегация, по силата на която на ЦИК се възлага да определи условията и реда за изключване от избирателните списъци на негласували граждани и включването им в списъка на заличените лица, води до противоконституционно ограничаване на избирателните им права. Тази законова делегация нормативно не е изведена и в чл. 57 ИК, където изчерпателно са уредени правомощията на ЦИК. Констатираните противоречия с принципа на правовата държава и конституционната разпоредба на чл. 5, ал. 1, според които Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат, налагат извод за противоконституционност на оспорената разпоредба в частта, с която на ЦИК се възлагат правомощия, свързани със санкционирането на лицата, които не са гласували.

Разпоредбата на чл. 242а, ал. 1 – 5 ИК влиза в противоречие с принципа за равенство на гражданите пред закона, като задължава гражданите, визирани в ал. 1, да предприемат активни действия, за да бъдат включени в изборителния списък, включително да доказват наличие на извинителни причини за неучастие в гласуването, поставяйки ги в положение на неравнопоставеност с останалите, посочени в чл. 242а, ал. 6 ИК, за които не е въведена санкция за неупражняване на изборителното право, като държавата им гарантира привилегиите да бъдат служебно вписвани в изборителните списъци, въпреки че причините за тяхното негласуване също могат да бъдат неизвинителни. Възприетият от законодателя подход на нееднакво третиране на български граждани по отношение на конституционно признати им основни права води до противоконституционност на разпоредбата на чл. 242а, ал. 6 ИК поради противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Конституционният съд приема, че разпоредбата на чл. 242а от Изборния кодекс, като предвижда санкция за неупражняване на изборителното право, противоречи на преамбюла на Конституцията, както и на конституционните разпоредби на чл. 4, чл. 5, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 10, чл. 37, ал. 1, чл. 38, 42 и 57, поради което трябва да бъде обявена за противоконституционна.

Мотивиран от изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 151, ал. 1 от Конституцията и чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 242а (нов – ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.) от Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 19 от 5 март 2014 г.; последно допълнен в бр. 97 от 6 декември 2016 г.).

РЕШЕНИЕ № 4 от 16.03.2017 г. на КС по к. д. № 16/2016 г.⁴

Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 84, ал. 6 и 8 от Закона за Министерството на вътрешните работи.

Конституционният съд в състав: Борис Велчев – председател, членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, при участието на секретар-протоколита Емилия Атанасова разгледа в закрито заседание на 16 март 2017 г. конституционно дело № 16/2016 г., докладвано от съдията Борис Велчев.

Производството е образувано на 14.11.2016 г. по искане на главния прокурор на Република България и е по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 от Конституцията.

Главният прокурор оспорва разпоредбите на чл. 84, ал. 6 и 8 от Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР) (обн., ДВ, бр. 53 от 2014 г.; посл. доп., бр. 13 от 2017 г.). Според него те противоречат на разпоредбите на чл. 4, 56, 120 и 127 от Конституцията, както и на чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС) (ДВ, бр. 66 от 1992 г.).

В първата част от мотивите си главният прокурор очертава правните характеристики на института на изземването и последващото разпореждане с издирвани вещи по ЗМВР. Той го намира за управленско (административно) действие, посредством което "се засягат или ограничават вещни права на добросъвестния държател (приобретател)". Според главния прокурор оспорените разпоредби превръщат прокурора в орган за решаване на имуществени спорове, без да предвидят изричен съдебен или инстанционен прокурорски контрол върху неговите актове.

⁴ Обн., ДВ, бр. 26 от 28.03.2017 г.

Вносителят на искането поддържа, че "разпореждането на прокуратурата с вещи извън наказателния процес" не попада в нито едно от правомощията на прокуратурата, посочени в чл. 127 от Конституцията. Той намира, че оспорените разпоредби превръщат прокурора в "своеобразен верификатор на органите на изпълнителната власт" и в "самостоятелен решаващ орган" – нетипични роли на прокурора, които не намират "убедителна конституционна опора".

Главният прокурор излага съображения, че отсъствието на предварителен или последващ съдебен контрол върху актовете на прокурора, издадени в изпълнение на оспорените разпоредби от ЗМВР, противоречи на чл. 56 от Конституцията. Според него в случая е практически неприложима и разпоредбата на чл. 120 от Конституцията, защото до нея може да се стигне само по "сложен тълкувателен път, неизвървян до момента от практиката".

Според главния прокурор оспорената правна уредба "се конфронтира с принципа на правовата държава по чл. 4 от Конституцията и води до правна несигурност". Той счита, че разбирането за прокурорски актове, които могат да бъдат възприемани и като актове на съдебната власт, и като административни актове, "е в разрез с принципите на правовата държава". Първото разбиране води до ограничаването на съдебния контрол и не дава гаранции за защита на правата на гражданите. Второто разбиране според вносителя на искането, поради липсата на "установена ясна и опростена процедура за достъп до съд", би довела до "задълбочаване на правната несигурност".

В края на искането са изложени и аргументи за противоречие на оспорените разпоредби с Допълнителния протокол към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. Най-общо те се свеждат до липсата на "ясна законова процедура за изземване и разпореждане от страна на държавата с вещи, собственост на граждани и юридически лица", и липсата на "адекватни правни средства за защита на правата на засегнатия".

По делото са получени няколко становища от заинтересувани страни.

Висшият адвокатски съвет (ВАдС) намира искането на главния прокурор за основателно и препоръчва то да бъде уважено, като разпоредбите на чл. 84, ал. 6 и 8 ЗМВР бъдат обявени за противоконституционни и

противоречащи на чл. 1 от Протокол № 1 към КЗПЧОС. Според ВАДС оспорената правна уредба противоречи на разпоредбите на чл. 4, 56, 120 и 127 от Конституцията.

Фондация "Български адвокати за правата на човека" споделя разбирането, че "разпоредбите, предмет на искането, следва да бъдат обявени за противоконституционни поради отсъствието на дължимите своевременни процедурни гаранции за предварителен или последващ достъп до съд и минимални възможности за предоставяне на ефективна защита срещу потенциални нарушения или диспропорционални посегателства на права, гарантирани както от Конституцията на РБ, така и от международни договори, по които тя е страна".

В становището на министъра на правосъдието не е взета категорична позиция за евентуалната противоконституционност на оспорената уредба или за несъответствието ѝ с международните договори, по които Република България е страна. Направеният в края на становището извод, че "за да бъдат оспорените разпоредби на чл. 84, ал. 6 и 8 ЗМВР в съответствие с конституционните принципи и с международните договори, по които Република България е страна, то следва по ясен и недвусмислен начин да предвиждат възможност за оспорване на действията по изземване на издирваните вещи пред съд" може да бъде тълкуван като аргумент за противоконституционност и несъответствие с международните договори.

В становището си министърът на външните работи се спира само на съответствието на оспорените разпоредби с чл. 1 от Протокол № 1 към КЗПЧОС. Според него тези разпоредби не противоречат на Протокол № 1, като все пак прави и уговорката, че "в случай на установяване на възможност за предизвикване на противоконституционно приложение на оспорваните законови разпоредби КС може да предотврати това явление чрез извеждане в мотивите на своето решение на конституционно дължимото съдържание на оспорваните норми".

Становището на министъра на вътрешните работи е, че искането на главния прокурор е неоснователно. Министърът счита, че "именно Прокуратурата на Република България следи за спазването на законността в нейната цялост". Според него обявяването на разпоредбите на чл. 84, ал. 6 и 8 ЗМВР за противоконституционни ще доведе до "правна несигурност и празнота в националното законодателство".

Неоснователност на искането на главния прокурор се твърди в становището на Върховния касационен съд. Съдът приема, че ролята на прокурора в оспорените норми се свежда до преценката, дали съответните вещи имат отношение към национално наказателно производство, поради което ролята му "сочи на типични за прокуратурата правомощия".

За да се произнесе, Конституционният съд взе предвид следното:

Разпоредбата на чл. 84 ЗМВР урежда реда, по който се изземват вещите, посочени в чл. 100 от Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген. Това са вещи, издирвани от други държави с цел конфискация или за да послужат като доказателство в съдебен процес. Конвенцията ги посочва изчерпателно – откраднати, незаконно присвоени или изгубени моторни превозни средства с обем на двигателя над 50 кубически сантиметра, такива ремаркета и каравани с тегло без товар над 750 кг, откраднати, незаконно присвоени или изгубени, огнестрелни оръжия, празни официални документи и документи за самоличност (паспорт, лична карта, свидетелство за управление на моторно превозно средство) и подозрителни банкноти.

Този ред се отнася и до вещи, които са регистрирани в информационните фондове на Международната организация на криминалната полиция (Интерпол). Тези фондове включват информация за откраднати или загубени лични документи, откраднати официални документи, откраднати моторни превозни средства, произведения на изкуството и културни ценности.

Когато такива данни бъдат въведени в Шенгенската информационна система (ШИС) или в информационните фондове на Интерпол, това поражда задължения за компетентните власти на съответната страна, на чиято територия се намират издирваните вещи, да предприемат необходимите мерки за тяхното предаване на държавата, която ги издирва. Съгласно ЗМВР в Република България изземването на такива вещи с цел последващото им предаване е възложено на полицейските органи.

Ако издирваните вещи бъдат предадени доброволно на полицейския орган, той съставя съответния протокол, който незабавно, но не по-късно от 24 часа се внася за утвърждаване от прокурор в окръжната прокуратура по местопредаването. Ако установи, че не е имало нарушения при предаването, както и ако се убеди в идентичността на търсените и предадените вещи, прокурорът утвърждава протокола. От този момент тече 60-дневен срок, в който държавата, която е обявила вещта в ШИС или в информационните

фондове на Интерпол, може да отправи искане за правна помощ или за предаване на тази вещ.

Ако в този срок чуждата държава не направи подобно искане, с постановление на съответната окръжна прокуратура вещта в 5-дневен срок се връща на лицето, което я е предало.

Ако лицето, което упражнява фактическа власт върху исканата вещ, не я предаде доброволно, полицейските органи изземват вещта с протокол. В този случай със своето утвърждаване на протокола прокурорът не решава спор между полицейския орган и засегнатото лице, който има вещноправен характер, а само следи за идентичността на исканата и иззетата вещ, както и за спазването на правилата за изземане. След изтичането на 60-дневния срок прокурорът и в тази хипотеза връща вещта, ако тя не бъде поискана от чуждата държава.

Прокурорът няма право да върне вещта на лицето, ако тя е предмет или средство за извършване на престъпление на територията на Република България, ако тя е "доказателство или обект на обезпечителни мерки, ако връщането ѝ може да затрудни наказателно производство, образувано в Република България" или ако притежаването ѝ е забранено от българското законодателство.

Основната функция на прокурора в това производство се свежда до проверка на законността на действията по изземването на вещта. След установяване на идентичността на исканата и предадената или иззета вещ, както и на спазването на процедурата по чл. 84, ал. 1 – 5 ЗМВР прокурорът със своя акт приключва фактическия състав на изземването. От този момент фактическата власт върху иззетата вещ окончателно преминава върху държавата за сроковете, предвидени в закона.

За разлика от Конституцията от 1971 г., която предвиждаше, че главният прокурор упражнява "надзор за точното и еднакво изпълнение на законите от министерствата и другите ведомства, местните държавни органи, стопанските и обществените организации, длъжностните лица и гражданите", действащата Конституция не урежда т.нар. "общ надзор за законност". Прокуратурата не упражнява общ надзор, а следи за спазване на законността чрез функциите, които са ѝ определени от Конституцията. Извън хипотезата на чл. 30, ал. 3 от Конституцията никакво установено със закон правомощие на прокуратурата

няма да има конституционно основание, ако не попада в обхвата на чл. 127 от Основния закон, дори обективно да е насочено към защита на законността.

Конституционният съд вече е приел, че функциите на прокуратурата, посочени в чл. 127 от Конституцията, са уредени изчерпателно. През 2005 г. съдът в тълкувателно решение е заключил, че "основната функция на прокуратурата се осъществява обаче не произволно, а в строго определени от конституционния законодател граници, очертани от него чрез способите, които са формулирани в разпоредбата на чл. 127, ал. 1 – 4 от Конституцията". Съдът също така подчертава и че "учредителната власт, определяйки специфичната основна функция на прокуратурата, същевременно е ограничила способите, чрез които тя при изпълнението ѝ реализира съответната част от правозащитната функция на държавата" и стига до заключението, че "други способи са конституционно недопустими" (Решение № 8 от 2005 г. на КС). Тази позиция на съда беше потвърдена и в Решение № 2 от 2017 г., където също се подчертава, че "прокуратурата има специфични функции, изчерпателно изброени в чл. 127 от Конституцията".

Същественият въпрос следователно е да се установи дали правомощието на прокурора по оспорените разпоредби на чл. 84 ЗМВР се вмести във функциите на прокуратурата по чл. 127 от Конституцията. Всъщност на практика този въпрос може да бъде редуциран до това, дали функциите по чл. 127, т. 4 и по т. 5 от Конституцията – да упражнява надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки и да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове, могат да се реализират чрез оспореното правомощие на прокурора по чл. 84 ЗМВР.

Няма съмнение, че изземването на обявените в ШИС или в информационните фондове на Интерпол вещи без съгласието на засегнатото лице по естеството си представлява принудителна мярка. Конституцията възлага на прокуратурата да упражнява надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки.

Актът на прокурора по чл. 84, ал. 6 ЗМВР не е израз на негово надзорно правомощие по чл. 127, т. 4 от Конституцията. Всъщност прокурорът е участник в една административна процедура, в която утвърждаването на протокола на полицейския орган завършва фактическия състав, пораждащ окончателното правно действие на изземването. Прокурорът не упражнява

надзор върху изпълнението на принудителната мярка, наложена от друг орган – на практика той участва в постановяването ѝ.

Доброволното предаване на вещи, обявени в ШИС или в информационните фондове на Интерпол, няма принудителен характер и не може да се определи като принудителна мярка. Поради това правомощието на прокурора да утвърждава протокола за доброволното предаване по никакъв начин не представлява надзор за изпълнение на принудителна мярка.

Казаното дотук позволява обобщението, че оспорените разпоредби не могат да се впишат в хипотезата на чл. 127, т. 4 от Конституцията.

Предприемането на действие по отмяна на незаконосъобразни актове по чл. 127, т. 5 от Конституцията по съществото си също е надзорно правомощие, ако се отнася до актове на органи извън съдебната власт. Прокурорът не отменя сам тези актове, а извършва действия, чрез които да осигури възможност за съдебен контрол върху тях. С това свое правомощие прокурорът пренася контролната дейност върху актовете на администрацията от сферата на изпълнителната власт в сферата на съдебната. Неслучайно Конституцията предвижда, че прокурорът "предприема действия за отмяна", а не че той сам отменя незаконосъобразните актове.

Упражняването на надзора за законност върху актовете на администрацията изключва възможността някои от тях да бъдат в режим на постоянен надзор от прокурор. Изискването определен вид административни актове да бъдат утвърждавани от прокурора, за да породят правни последици, на практика го превръща в административен орган и надзорът бива трансформиран в контрол.

Разпоредбата на чл. 84 ЗМВР възлага на прокурора контролни правомощия върху актове на изпълнителната власт, каквито не са предвидени в чл. 127, т. 5 от Конституцията.

Актът на прокурора, издаден по реда на чл. 84 ЗМВР, има характера на административен акт и подлежи на съдебен контрол, тъй като в случая прокурорът действа като административен орган. В тези случаи неговите актове са подчинени на режима, установен в чл. 120 от Конституцията за административните актове (Решение на КС № 11 от 2016 г.). Трябва да се отбележи, че при упражняването на правомощията по чл. 84 ЗМВР прокурорът не действа и като орган на съдебната власт, задължен по силата на чл. 30, ал. 3

от Конституцията да се произнася по законосъобразността на задържането. Ето защо останалите съображения, изложени в Решение № 11 от 2016 г., са неотносими към предмета на настоящото дело.

Обявяването на оспорените разпоредби за противоконституционни с нищо няма да промени възможността за съдебен контрол върху изземването – актът на полицейския орган пак ще подлежи на такъв контрол, доколкото той не е изрично изключен.

Изложеното дотук позволява извода, че разпоредбата на чл. 84, ал. 6, изречение първо, противоречи на чл. 127 от Конституцията, защото чрез прилагането ѝ не се осъществява нито една от конституционните функции на прокуратурата.

Гореизложеното се отнася и до разпоредбата на чл. 84, ал. 8 ЗМВР в частта ѝ "в 5-дневен срок с постановление на окръжната прокуратура по местопредаването или изземването на вещта". След отпадане на установените в закона функции на прокурора от окръжната прокуратура в хипотезата на чл. 84, ал. 8 ЗМВР занапред връщането на вещта ще следва да се осъществява непосредствено от органите на МВР, които са я иззели или приели на съхранение в резултат на доброволно предаване. Това ще произтича от отпадането на основанието за задържането ѝ в условията на 60-дневно бездействие на държавата, подала сигнала. Вещта няма да бъде върната на лицето, което я е предало доброволно или от което е била иззета в изрично предвидените случаи, които произтичат от процесуални действия на други органи – например при постановяване на обезпечителна мярка от съда или на акт на съответния разследващ орган или прокурор в рамките на разследване по НПК.

Поради установеното противоречие с посочената разпоредба на Конституцията съдът няма да обсъжда и възможното противоречие с чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 84, ал. 6, изр. първо от Закона за Министерството на вътрешните работи (обн., ДВ, бр. 53 от

2014 г.; посл. доп., бр. 13 от 2017 г.), както и на чл. 84, ал. 8 от Закона за Министерството на вътрешните работи в частта ѝ "в 5-дневен срок с постановление на окръжната прокуратура по местопредаването или изземването на вещта".

Отхвърля искането по чл. 84, ал. 8 от Закона за Министерството на вътрешните работи в останалата му част.

Особено мнение на съдията Георги Ангелов

Намирам искането за противоконституционност на чл. 84, ал. 8 от Закона за министерството на вътрешните работи (ЗМВР) за изцяло, а не само за частично неоснователно.

Единственият спорен въпрос е попада ли постановлението на окръжната прокуратура по местопредаването или изземването на вещта по чл. 84, ал. 8 ЗМВР в компетентността на прокуратурата по чл. 127 от Конституцията. Отговорът му, според мен, е положителен.

I. Правомощията на прокуратурата са не само по разгледаните с решението чл. 127, т. 4 и 5 от основния закон, но и по останалите три точки от този член: да ръководи разследването и да упражнява надзор за законосъобразното му провеждане (т. 1); да може да извършва разследване (т. 2); да привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер (т. 3).

2. Разследването е дейност по установяването на факти. Това става с предвидените в закона доказателства. Подвеждането на установените факти под наказателноправната норма пък е основание за привличането към отговорност на лицата, които са извършили престъпления и за поддържането на обвинението по наказателни дела от общ характер.

3. Вещите по т. 1 и 2 на чл. 84, ал. 8 ЗМВР са наказателно-процесуални доказателства. Това произтича както от посочения им там характер (предмет или средство за извършване на престъпление на територията на Република България – т. 1; доказателство – т. 2), така и от чл. 84, ал. 9 ЗМВР, според който те се предават по реда на Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) за целите на наказателното производство.

4. Тяхното местонахождение, оттам и възможността за изгубването или погиването им, следователно, е въпрос изцяло в правомощията на прокуратурата по първите три точки на чл. 127 от Конституцията. Такава е и преценката може ли предаването им да затрудни наказателно производство, образувано в Република България.

II. 1. Компетентността на прокуратурата като система от правомощия не се променя от съществуването на аналогични правомощия на други, конкретно на полицейските (чл. 52, ал. 1, т. 2 и 3 НПК) държавни органи, защото тяхната компетентност не е посочена в Конституцията като заместваща тази на прокуратурата.

2. Не е самостоятелно основание за противоконституционност и наличието на една и съща, още по-малко на подобна, правна норма в разпоредбите било на един и същ, било на различни нормативни актове. Този въпрос е относим към законовите (чл. 10 от Закона за нормативните актове и чл. 38 и чл. 39 от Указа за прилагане на Закона за нормативните актове във вр. с чл. 9, ал. 3 от закона) не и към конституционните изисквания към нормативните актове. Чл. 4, ал. 1 от Конституцията изисква да няма противоречие, а не повторение между правни норми.

3. Възражението, най-сетне, за което има практическо основание, че окръжната прокуратура по местопредаването или изземването на вещта няма информация дали изпращаната на друга държава или връщана на лицето вещ е доказателство по наказателно производство в Република България, не може успешно да противостои на произтичащата от чл. 126, ал. 2 от Конституцията и действаща норма на чл. 136, ал. 1 от Закона за съдебната власт, че прокуратурата на Република България е единна. Единството се отнася и до единство на информацията, въз основа на която прокуратурата упражнява правни действия в изпълнение на конституционните си задължения. Липсата на знание у окръжната прокуратура по чл. 84, ал. 8 ЗМВР, което е организационно и информационно отстранимо, не може да е основание за тяхното неупражняване спрямо веществените доказателства с произтичащите от изчезването или погиването им наказателноправни последици.

III. Твърдяната в оспорването липса на предвиден в разпоредбата съдебен контрол като основание за противоречието ѝ с чл. 1 от Допълнителния протокол от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи,

е неоснователна. Постановлението на окръжния прокурор подлежи на обжалване пред съд по общия наказателно-процесуален ред.

По тези причини искането за противоконституционност на чл. 84, ал. 8 ЗМВР трябваше да се отхвърли изцяло.

РЕШЕНИЕ № 5 от 11.05.2017 г. на КС по к. д. № 12/2016 г.⁵

Делото е образувано по искане на четиридесет и девет народни представители от 43-то Народно събрание за установяване на противоконституционност и за установяване на несъответствие с чл. 63 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС) на § 18, ал. 1, 2, 3, 4 и 5 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за енергетиката.

Конституционният съд в състав: председател Борис Велчев, членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, при участието на секретар-протоколиста Кристина Енчева разгледа в закрито заседание на 11 май 2017 г. конституционно дело № 12/2016 г., докладвано от съдията Мариана Карагьозова-Финкова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано по искане на четиридесет и девет народни представители от 43-то Народно събрание на основание чл. 150, ал. 1 от Конституцията.

На заседание, проведено на 13 октомври 2016 г., Конституционният съд с определение по допустимост е приел да разгледа по същество искането на четиридесет и девет народни представители от 43-то Народно събрание за установяване на противоконституционност и за установяване на

⁵ Обн., ДВ, бр. 40 от 19.05.2017 г.

несъответствие с чл. 63 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС) на § 18, ал. 1, 2, 3, 4 и 5 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за енергетиката (ПЗР ЗИДЗЕ) (ДВ, бр. 56 от 24.07.2015 г.).

Становища са постъпили от Министерския съвет, Министерството на енергетиката, Министерството на земеделието и храните, Комисията за енергийно и водно регулиране, Агенцията за устойчиво енергийно развитие и Комисията за защита на конкуренцията.

Представени са становища и от Института по енергиен мениджмънт, Съюза на производителите на екологична енергия, Асоциацията на производителите на екологична енергия, Българската соларна асоциация, Българската ветроенергийна асоциация, Българската стопанска камара, Българската търговско-промишлена палата, Асоциацията на индустриалния капитал и Българската асоциация по европейско право.

От поканените изтъкнати специалисти правно мнение е изразено от проф. д-р Ангел Калайджиев.

В искането, на първо място, се твърди нарушаване на принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Като се позовава на утвърденото в доктрината и конституционната практика разбиране за правовата държава, във формален и материален смисъл, вносителят на искането поддържа, че предписанията на § 18 ПЗР ЗИДЗЕ са в противоречие със съществени проявления и изисквания на този конституционен принцип – нормативните актове да бъдат ясни, точни и безпротиворечиви, законовите разпоредби да съответстват на целите на закона, да не нарушават изискването за правна предвидимост и правна сигурност, както и с изискването ограничения в правата да се установяват само при спазване принципа на пропорционалност.

Привеждат се доводи, че правилата в § 18 ПЗР ЗИДЗЕ нарушават този принцип, тъй като противоречат на установените в чл. 2, ал. 1 от Закона за енергията от възобновяеми източници (ЗЕВИ) (ДВ, бр. 35 от 3.05.2011 г.) цели на законодателството в областта, свързана с енергия от възобновяеми източници (ВИ). Твърди се, че оспорените разпоредби противоречат и на чл. 1 от Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници и

за изменение и впоследствие за отмяна на директиви 2001/77/ЕО и 2003/30/ЕО, която задължава държавите членки да насърчават производството на енергия от ВИ (Директива 2009/28/ЕО).

Разпоредбите в § 18 ПЗР ЗИДЗЕ, счита вносителят на искането, по същество нарушават началата за предвидимост и правна сигурност. Те имат за ефект промяна на цената на изкупуваната електроенергия, която е фиксирана и гарантирана за целия срок на договорите за изкупуване, съобразно действащите към момента на сключването им ясни законови правила с цена, която според вносителя не е, а и няма как да е известна, нито предвидима, за производителите, попадащи в обхвата на коментираните разпоредби. С уреждането ѝ се създава опасност от невъзможност за тези производители на енергия от ВИ да не могат да обслужват плащанията си, което ще засегне не само тях, но и сигурността на енергийната система на страната. Поддържа се, че липсата на предвидимост и сигурност на енергийната политика на страната има отрицателен ефект за инвестиционните условия в България.

Вносителят твърди, че оспорените разпоредби противоречат и на правила от международни договори, по които Република България е страна, уреждащи задължение за държавата да защитава чуждестранните инвестиции и да не накърнява с неоправдани или дискриминационни мерки тези инвестиции.

Противоречие с принципа на правовата държава се поддържа и поради твърдяно нарушаване на изискването да бъдат закриляни законно придобитите права и недопустимост те да бъдат засягани от ретроактивни мерки. Засягането на твърдените придобити права се свързва с предвиденото в § 18, ал. 1 ПЗР ЗИДЗЕ приложение на нормата на чл. 31, ал. 8 ЗЕВИ и спрямо проекти, по отношение на които заявления за подпомагане са постъпили преди влизане на същия закон в сила.

Вносителят на искането счита, че е налице противоречие на оспорените правила в § 18 ПЗР ЗИДЗЕ и с чл. 19, ал. 2 и 3 от Конституцията. Изразява се мнението, че разглежданата норма има неблагоприятно въздействие върху инвестиционната среда и води до сериозно нарушаване на правата на определена група стопански субекти в противоречие с принципа за защита на инвестициите и стопанската дейност на българските и чуждестранните физически и юридически лица, установен в чл. 19, ал. 3 от Конституцията. Твърди се, че прилагането на § 18 ПЗР ЗИДЗЕ води до намаляване на

очакваните приходи на производителите на енергия от ВИ, планирани на базата на действащ закон и сключени дългосрочни договори. Това нарушаване на икономическите права на определена група стопански субекти, според вносителя, е в несъответствие с конституционния принцип на гарантиране на еднакви правни условия за осъществяване на стопанска дейност (чл. 19, ал. 2 от Конституцията), както и с принципа на закрила и подпомагане на инвестициите и икономическата дейност (чл. 19, ал. 3 от Конституцията). Поддържа се, че в предметния обхват на чл. 19, ал. 3 от Конституцията влиза и правна защита на "легитимни очаквания". Оспорваната норма, според вносителя, като намалява преференциалната цена за изкупуване на електрическа енергия от ВИ, води до намаляване на легитимно очакваните приходи на производителите на такава енергия. В искането се привеждат доводи, че с оспорените законови разпоредби са нарушени и разпоредби на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС).

Вносителят на искането счита също така, че оспорените разпоредби са в несъответствие с правилото в чл. 63 ДФЕС. Поддържа се, че приложените от държавата чрез приемането на § 18 ПЗР ЗИДЗЕ ограничителни мерки засягат негативно свободата на движение на капитали в два основни аспекта: първо, те засягат вече реализирани инвестиции в страната, тъй като променят едностранно правната рамка и засягат последиците на сключени и действащи от години търговски договори – така остават излъгани предвижданията на инвеститорите за възвръщаемост на вложени финансови средства, направени при наличието на съвършено различна правна среда; второ, непредвидимите и неадекватни ограничителни мерки са в състояние да разколебаят и дори да отблъснат потенциалните инвеститори от инвестиции в сектора на производство на електрическа енергия от ВИ в страната.

В представените от заинтересованите институции становища, с изключение на становището на Комисията за защита на конкуренцията, е ясно изразена позицията, че искането на народните представители е изцяло неоснователно и следва да бъде отхвърлено. Обобщено, в тези становища се поддържа, че с § 18 ПЗР ЗИДЗЕ се постига преодоляване на едно привилегировано положение на стопанските субекти, попадащи в обхвата на ал. 1 от същия параграф, резултат от тяхното изключване от приложното поле на чл. 31, ал. 8 ЗЕВИ при влизането сила на този закон на 3.05.2011 г., и че тази промяна е в пълно съответствие с развиващата се правна рамка на ЕС и на националното законодателство в сектор енергия от ВИ. Като неоснователно се

отхвърля и твърдяното в искането засягане, с обратна сила, на легитимни правни очаквания и придобити права на производителите на енергия от ВИ. Комисията за защита на конкуренцията преценява ефекта на § 18 ПЗР ЗИДЗЕ в контекста на конкурентноправен анализ и приема, че оспореният законов текст би могъл да наруши принципа, прогласен в чл. 19, ал. 3 от Конституцията, тъй като непосредствено се засягат легитимните очаквания на предприятията, започнали да реализират своите инвестиционни планове при действието на правен режим, гарантиращ им дефинирана в закона схема за подпомагане.

В шест от предоставените девет становища от поканените неправителствени организации със съответните особености в аргументацията и акцентите се споделя изцяло позицията на вносителя на искането. Сочат се допълнителни аргументи в подкрепа на твърдяното в искането противоречие на разпоредбите в § 18 ПЗР ЗИДЗЕ с чл. 4, ал. 1 и чл. 19, ал. 2 и 3 от Конституцията и се аргументира противоречие с чл. 17 и 5 (становище на СПЕЕ), както и с чл. 7 и 15 (становище на БСА) от Конституцията. Твърди се, че се засягат основни права от Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС), а именно – правото на собственост и правото на еднакво третиране от закона, както и че § 18 ПЗР ЗИДЗЕ влиза в противоречие с редица международни договори, по които Република България е страна. Поддържа се, че с оспорените текстове се въвеждат непредвидими и неадекватни ограничителни мерки, които в крайна сметка могат да възпрепятстват движението на капитали, част от които са инвестициите. В становището на Българската асоциация по европейско право е представена богата практика на Съда на ЕС (СЕС), преценена като релевантна на тезите на вносителя на искането.

Асоциацията на индустриалния капитал, Българската стопанска камара и Институтът по енергиен мениджмънт не подкрепят искането на народните представители. Поддържа се с допълващи се доводи, че до приемането на атакуваните разпоредби е допуснато "двойно субсидиране и прекомерна държавна помощ" за производителите на електроенергия от ВИ. Като неоснователно се счита твърдението на вносителя, че е нарушено изискването "да се гарантират легитимните очаквания на инвеститорите относно възвръщаемостта на съществуващите инвестиции" именно поради факта, че изграждането на обектите, представляващи тези инвестиции, е станало с подкрепа на публични средства. Изразява се виждането, че предписанията в

оспорвания законодателен текст са с цел коригиране на допуснати нередности в България – когато инвестиционната помощ не е била приспадната при определяне на нивото на съответното подпомагане, поради което извършената с § 18 ПЗР ЗИДЗЕ промяна се приема за необходима.

В представеното правно мнение проф. д-р Ангел Калайджиев подкрепя основателността на искането за установяване за противоконституционни на всички разпоредби в § 18 ПЗР ЗИДЗЕ и за несъответствие на тези разпоредби с чл. 63 ДФЕС и излага съображения, допълващи и развиващи приведените в искането доводи. В правното мнение е цитирана практика на СЕС относно изясняването на принципа за оправдани правни очаквания в правото на ЕС.

Конституционният съд, като обсъди изложените в искането доводи, представените по делото становища и мнения и правната уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Разпоредбата в ал. 1 от § 18 ПЗР ЗИДЗЕ установява правилото, че за производителите на електрическа енергия от възобновяеми източници чрез енергийни обекти, които са изградени със средства от национална или европейска схема за подпомагане и по отношение на които заявления за подпомагане са постъпили до влизането в сила на ЗЕВИ, се прилагат цените по чл. 31, ал. 8 от същия закон, които последно са определени с решение на Комисията за енергийно и водно регулиране към датата на влизането в сила на този закон. Следващите три алинеи от § 18 (ал. 2 – 4) уреждат реда и сроковете за реализиране на ал. 1: съгласно ал. 2 производителите по ал. 1 в срок до 31 юли 2015 г. привеждат договорите за изкупуване на електрическа енергия, които са сключили с обществения доставчик или съответния краен снабдител, в съответствие с изискванията на ал. 1; съгласно ал. 3 след изтичане на срока по ал. 2 общественият доставчик или съответният краен снабдител изкупува произведената електрическа енергия по цените, предвидени в ал. 1 и съгласно ал. 4, ал. 3 се прилага и в случаите на неизпълнение на задължението по ал. 2. Последната ал. 5 от § 18 ПЗР ЗИДЗЕ предвижда, че за производителите на електрическа енергия от възобновяеми източници по ал. 1 не се прилагат разпоредбите на чл. 31, ал. 4 и чл. 32, ал. 3 ЗЕВИ и прави уточнението в предложението второ на същата, че след изтичане на срока на договора за изкупуване по чл. 31, ал. 2 ЗЕВИ преференциални цени не се предоставят.

Съдът уточнява, че разпоредбата на § 18, ал. 1 ПЗР ЗИДЗЕ разпростира действието си единствено по отношение на тези производители на

електрическа енергия от ВИ, които: първо, произвеждат чрез енергийни обекти, изградени със средства от национална или европейска схема за подпомагане, и второ, по отношение на които заявления за подпомагане са постъпили до влизането в сила на ЗЕВИ, обнародван в ДВ, бр. 35 от 3.05.2011 г., и в сила от деня на обнародването му. Също така съгласно чл. 31, ал. 8 ЗЕВИ, към който препраща § 18, ал. 1 ПЗР ЗИДЗЕ, за посочените в последния стопански субекти електрическата енергия се изкупува от обществения доставчик или съответния краен снабдител по групи цени, определени от КЕВР, при условията и по реда на съответната наредба по чл. 36, ал. 3 ЗЕ. Цените за изкупуване на произведената енергия от ВИ не са общите преференциални цени по чл. 31, ал. 1 ЗЕВИ, а специални такива. Те се определят на основата на наредба, която в настоящия случай е Наредба № 1 за регулиране на цените на електрическата енергия от 18.03.2013 г. (НРЦЕЕ; обн., ДВ, бр. 33 от 5.04.2013 г., в сила от 5.04.2013 г.; изм. и доп., бр. 17 от 28.02.2014 г., в сила от 28.02.2014 г., бр. 4 от 16.01.2015 г., в сила от 1.02.2015 г.). Комисията за енергийно и водно регулиране приема съответните ценови решения за определяне на тези преференциални цени, като отчита изискването на чл. 23, ал. 1 и 2 от същата наредба. По-конкретно, преференциалната цена на електрическата енергия за даден тип технология се коригира така, че да отразява влиянието на одобрените по съответната схема за подпомагане средства, а именно – стойността на регулаторната база на активите на преференциалните цени се намалява пропорционално със стойността на посочения вид инвестиции. Последното регулаторно решение за корекция на преференциалните цени, визирано в § 18, ал. 1 ПЗР ЗИДЗЕ, е Решение № Ц-14 от 1.07.2014 г. на КЕВР. С препратката в § 18, ал. 5 ПЗР ЗИДЗЕ за производителите на електроенергия от ВИ по ал. 1 на същия параграф се потвърждава прилагането на правилото, въведено със ЗИДЗЕ (ДВ, бр. 54 от 17.07.2012 г.), който допълва чл. 32, ал. 1 ЗЕВИ с нова т. 2, в смисъл, че КЕВР определя преференциални цени освен ежегодно и при указанияте в т. 2 обстоятелства.

Посоченото показва, че ал. 2 – 5 на § 18 ПЗР ЗИДЗЕ са създадени, за да осигурят ефективното прилагане на ал. 1 от същия параграф, поради което съдът намира, че предмет на преценка за противоречие с посочените в искането конституционни принципи и разпоредби и за съответствие с чл. 63 ДФЕС е нормата в ал. 1 на § 18 ПЗР ЗИДЗЕ. Резултатът от тази преценка следва

да се отнесе и до останалите четири алинеи на същия параграф поради тяхната свързаност с ал. 1 на § 18 ПЗР ЗИДЗЕ.

Относно твърдяното противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията:

Значителна част от доводите на вносителя за противоконституционност на § 18 ПЗР ЗИДЗЕ са в подкрепа на твърдяното в искането нарушаване на принципа на правовата държава, и по-конкретно на законността (противоречие с целта на ЗЕВИ, както и на разпоредби от същия закон), правната предвидимост и сигурност (включително нарушаване забраната за ретроактивност, която индиректно осигурява закрилата на оправданите очаквания) и на изискването за пропорционалност на ограничаването на правата (в искането се твърди ограничаване на придобити права) като съществени измерения на правовата държава.

Макар и принципът на върховенство на правото да възниква и се развива в различен контекст и да се отличава с определена специфика в държавите членки, Съдът на ЕС (СЕС) извежда редица негови съществени измерения – законност и зачитане на правната йерархия, правна предвидимост и сигурност, забрана за обратно действие, закрила на правата и легитимните очаквания, възприети и на национално ниво, отчитайки потребностите на общностното право. Националните законодателства на държавите членки също както и институциите на ЕС са обвързани с изискванията на принципа на правовата държава и отчитат целите от общ интерес за Съюза, включително и в сектор електроенергия от ВИ.

Конституционният съд счита, че преценката за съответствие на оспорените законови разпоредби с указанияте в искането измерения на принципа на правовата държава следва да бъде направена в контекста на развитието на правната рамка на национално ниво и на ниво ЕС относно сектор електроенергия от ВИ. Въпросът за нарушаване на закрилата на легитимните очаквания на инвеститорите е обсъден от съда и във връзка с твърдяното в искането противоречие с чл. 19, ал. 3 от Конституцията и са направени допълнения при преценката за несъответствие с чл. 63 ДФЕС предвид така направеното искане.

Развитие на законодателната рамка на ЕС (европейска законодателна рамка) в сектор електроенергия, включително енергия от възобновяеми източници

Изграждането на енергиен съюз е важна стъпка в задълбочаването на европейската интеграция. Ключово значение има постигането на напълно функциониращ пазар на електроенергия, в който повишаващ се дял има електроенергията от ВИ. Постигането на трите установени цели на енергийната политика на ЕС – сигурно, устойчиво, конкурентоспособно и достъпно енергоснабдяване за Европа, означава и ефективно интегриране в електроенергийния пазар на стопанските субекти – производители на енергия от ВИ, което е от общ интерес за ЕС. Тази цел е обвързана с по-мащабната задача за нисковъглеродна икономика и решаване на проблема с климатичните промени, като едновременно се гарантира сигурност на енергийните доставки. Осигуряването на функциониращ енергиен пазар е от първостепенно значение за политиката на Съюза в областта на енергетиката (чл. 194 (1) а) ДФЕС). ЕС приема три последователни законодателни пакета в периода 1996 – 2009 г. с дългосрочната цел да бъдат интегрирани и да се либерализират националните пазари за електроенергия и газ.

С оглед предмета на настоящото дело внимание заслужават приетите от Комисията през 2008 г. Насоки на Общността относно държавна помощ за защита на околната среда (Насоките 2008 г., "Официален вестник" на Европейския съюз (ОВ на ЕС) 2008/С 82/1). В раздел 1.1 от въведението се отбелязва, че през 2007 г. Европейският съвет призовава държавите членки и институциите на ЕС да предприемат действия за разработване на устойчива интегрирана европейска политика за климата и енергията (цел, която е очертана още в чл. 1 от Директива 2003/30 за насърчаването на употребата на биогорива или други възобновяеми горива). За постигането на посочените по-горе взаимнообвързани цели са предвидени мерки за насърчаване производството на енергия от ВИ в раздел 3.1.6, които включват два вида помощи: помощ за инвестиции и оперативна помощ. Относно втория вид помощ се подчертава, че тя следва да покрива нормална капиталова възвръщаемост, както и че всяка помощ за инвестиции трябва да се извади от производствените разходи.

Третият законодателен пакет, известен като либерализационен пакет, приет през 2009 г., развива идеята за интегрирана политика и цели по-нататъшно либерализиране на вътрешния пазар на електроенергия (Директивата за електроенергията (2009/72/ЕО) и Директивата за природен газ (2009/73/ЕО), включително и енергия от ВИ.

Директива 2009/28 за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници и за изменение и впоследствие за отмяна на директиви 2001/77/ЕО и 2003/30/ЕО (ОВ на ЕС L 140, 5.06.2009 г.; (Директива 2009/28/ЕО), противоречие с която се твърди в съобразителната част на искането за § 18 ПЗР ЗИДЗЕ, се асоциира с третия законодателен пакет в сектор енергетика. Формално тя не е включена в него, а е приета в рамките на пакета за климатичните промени (ПКП), основан на възприетата идея за интегрирана политика, и изразява спецификата на провеждането на политиките в ЕС. Директива 2009/28/ЕО наред с другото определя редица основни понятия в правната уредба на сектор енергия от ВИ, между които от значение тук е дефинирането в чл. 2 (к) на "схема за подпомагане". Схемите за насърчаване използването на енергия от ВИ включват, но без да се изчерпват, и прякото ценово подпомагане, в т.ч. преференциални тарифи (Feed-in-tariff) и премийни плащания. Директива 2009/28 определя задължителна цел за 20 % дял на енергия от ВИ в крайното брутно потребление на енергия в ЕС до 2020 г., разбита в задължителни на национално ниво индикативни цели за държавите членки (Приложение I, част А). Директивата определя и набор от механизми за осъществяване на националните цели и предоставя широка свобода на преценка и избор за всяка държава – членка на ЕС, относно средствата за постигане на индикативната цел за енергия от ВИ. Тя определя правната рамка, която включва задължителни цели като гарант за необходимата дългосрочна стабилност на стопанската общност, за да могат да се извършват рационални, устойчиви инвестиции в сектор енергия от ВИ (пункт 8, 14 от преамбюла на Директива 2009/28). Едновременно е поставен акцент върху пазарното ориентиране на схемите за подпомагане (пункт 25 от Директива 2009/28/ЕО). На практика най-мощно прилаганата схема по директивата е тази за пряко ценово подпомагане във форма на преференциални цени, макар и в отделни случаи да се прилага и схемата на зелени сертификати и други схеми.

Въз основа на констатациите в оценките през 2011 г. (COM(2011)0031) и през 2013 г. (COM(2013)0175), а именно, че пазарът на енергийно ефективни продукти не се развива така динамично, както е прогнозирано; че запазването на високи цени за изкупуване на енергията от ВИ при бързото поевтиняване на технологиите за енергия от ВИ и съществено нарасналия обем на този вид енергия натоварва неадекватно крайните потребители – индустрията и битовите потребители, ЕК прави съществен за развитието на

електроенергийния пазар извод. В обобщен вид той изразява позицията, че често некоординираната държавна интервенция води до деформиране на пазара на електроенергия с негативни последици за инвестициите и трансграничната търговия, свързано и с прилагането на непазарно ориентирани схеми за насърчаване.

През 2013 г. са представени допълнителни насоки за постигане на целите за енергията от ВИ при по-ниски разходи (COM(2013)7243) и ЕК обявява извършването на цялостно преразглеждане на субсидиите, които държавите членки имат право да предлагат в сектор енергия от ВИ. Изразено е ясно предпочитание към пазарно ориентирани методи, като търговете, преференциалните премии и др., пред обичайно използваните преференциални тарифи. Насоките относно държавната помощ за опазване на околната среда и за енергетика за периода 2014 – 2020 г. (Насоки за държавна помощ (2014/C 200/01) оформят допълнително новата рамка за схемите за подпомагане на енергията от ВИ в очертаната посока.

През 2016 г. следва нов пакет документи на ЕС с важно значение както за очертаване предстоящите стъпки в изграждането на енергийния съюз, така и за осмислянето и пълноценното прилагане в този контекст на действащите правни правила за постигане на трите основни цели на енергийната политика на ЕС. Той включва наред с другото оценка от ЕК на ефекта от действащата Директива 2009/28 за насърчаване на енергия от ВИ (SWD (2016) 419), съпътстващо предложение за нова директива в същата материя (COM (2016) 767 final, 2016/0382(COD)), както и предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за общите правила на вътрешния електроенергиен пазар (COM (2016) 864, final 2016/0380(COD)).

Изложеното дава основание на съда да обобщи, че през последните няколко десетилетия на ниво ЕС са последователно положени значителни законодателни и регулаторни усилия за съществена промяна в структурата на енергийните пазари в рамките на Съюза. Целта е да се трансформират силно покровителствените от държавите членки национални пазари в един либерализиран електроенергиен пазар, който позволява трансгранична конкуренция и е предпоставка за реализиране на ангажиментите на Съюза за климатичните промени, включително и амбициозните климатични цели, поети със споразумението от Париж (Споразумението от Париж към Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата, Париж – 2015 г.,

ратифицирано от Република България със закон (ДВ, бр. 86 от 2016 г.), в сила от 29 декември 2016 г.). В този процес централно място има насърчаването и сигурността на инвестициите в производството на енергия от ВИ, което следва да се осъществява обаче в контекста на все по-отворен за конкуренция енергиен пазар, като цел от общ интерес, и с прилагането на общностен подход.

С оглед на преценката, която съдът трябва да направи – за съответствие на § 18 ПЗР ЗИДЗЕ с основни измерения на правовата държава, като правната предвидимост и сигурност, и свързаната с нея закрила на легитимните очаквания, съдът взема предвид, че преценката за съответствие с принципи с конституционен статус изисква да се държи сметка не само за конкретните правни разпоредби, но и за правния контекст, в който те съществуват, повлиян включително и от актове на институциите на ЕС, каквито са резолюциите, съобщенията, насоките и др. Във връзка с това съдът намира за необходимо да отбележи в обобщен вид два съществени според него момента в посочените по-горе подготвителни документи за енергийната политика на ЕС от 2016 г. Първият се отнася до оценката на ефекта на прилаганите схеми за подпомагане. Според ЕК при отсъствие на ясни принципи за пазарната съвместимост на механизмите за насърчаване в директивата за енергия от ВИ на практика в държавите членки се въвеждат непазарно ориентирани схеми за насърчаване. Тези схеми прибавят регулаторно ниво към цената на електричеството, което не отговаря на сигналите на пазара. Вторият важен момент се отнася до необходимостта в бъдеще тези схеми за насърчаване да бъдат коригирани и дори да бъдат напълно отказани. Очевидно преференциалното третиране се налага да бъде преосмислено и ролята на Директива 2009/28 в продължаващото развитие на общия енергиен пазар в ЕС да бъде предефинирана.

В допълнение Конституционният съд отбелязва, че и в двата доклада на ЕК за състоянието на енергийния съюз през 2015 г. и през 2017 г. се подчертава, че не всички държави членки са въвели необходимите правила, гарантиращи конкурентни и ликвидни пазари на едро (COM(2015) 572 final 8.11.2015 г.; COM(2017) 53 final; Рамкова стратегия (IP/15/4497).

Развитие на националната законодателна рамка в сектор енергия от възобновяеми източници

В приетия през 2003 г. Закон за енергетиката (ЗЕ) (ДВ, бр. 107 от 9 декември 2003 г.) са съобразени редица регламенти на Европейския парламент (ЕП) и Съвета и се въвеждат в националното право няколко директиви в сектора. В ЗЕ се съдържат специални правила за насърчаване енергията от ВИ. Българската държава прави избор в полза на преференциалните цени като схема за насърчаване на енергията от ВИ наред с помощта чрез инвестиции за изграждане, прилагана и от значителна част от държавите в ЕС. Тази схема търпи последователни промени. Същественото е, че със ЗИДЗЕ (ДВ, бр. 56 от 24.07.2015 г.) се свежда до минимум прилагането на една непазарно ориентирана схема за подпомагане производството на енергия от ВИ и се прави решаваща стъпка за преодоляване на прякото финансиране с публичен ресурс. Тази мярка е предприета наред с предвидените ограничения в § 54 ПЗР ЗИДЗЕ от 6 март 2016 г. (ДВ, бр. 17 от 2015 г.), както и в § 20 ПЗР ЗИДЗЕ (обн., ДВ, бр. 56 от 24.07.2015 г.; изм., бр. 100 от 2015 г.).

Макар и невинаги своевременно отразяващи измененията и очертаващите се тенденции в европейската правна рамка в сектор енергия от ВИ, промените в българското законодателство в тази материя са извършвани в контекста на изграждане на вътрешен за ЕС енергиен пазар.

Съдът подчертава, че става въпрос за правната уредба на схеми за подпомагане на регулиран пазар на електроенергия. Очертават се следните няколко режима за насърчаване на производителите на енергия от ВИ чрез преференциални цени като вид пряко финансово подпомагане:

В периода 9.12.2003 – 19.06.2007 г. това е извършвано по реда на ЗЕ, като се изкупува задължително от обществения доставчик и/или от крайния снабдител цялата произведена електроенергия от ВИ (чл. 159 ЗЕ), в т.ч. и от водноелектрическите централи с инсталирана мощност до 10 MW (съртификат за произход). Законът изрично предписва в чл. 158, т. 1, че насърчаването на производството на електрическа енергия от ВИ се извършва при отчитане принципите на пазара на електрическа енергия. Изкупуването става съгласно НРЦЕЕ по чл. 36, ал. 3 ЗЕ, възложена в компетентност на ДКЕВР (от 2015 КЕВР – ЗИДЗЕ, обн., ДВ, бр. 17 от 6.03.2015 г.), която приема и решенията за определяне на преференциалните цени въз основа на общите принципи за регулиране на цените в ЗЕ. Съгласно чл. 23, ал. 1 ЗЕ ДКЕВР се ръководи и от принципите за предотвратяване и недопускане на ограничаване или нарушаване конкуренцията на енергийния пазар, осигуряване на баланс

между интересите на енергийните предприятия и потребителите, осигуряване на равнопоставеност между отделните категории енергийни предприятия, създаване на стимули за развитието на конкурентен пазар за дейности в енергетиката, където има условия за това. Тези принципи се допълват от принципите, установени в чл. 31 ЗЕ, където наред с недискриминационния характер на цените се посочва в допълнение, че цените следва да осигуряват икономически обоснована норма на възвръщаемост на капитала.

Конституционният съд обръща внимание, че още при приемането на ЗЕ (2003 г.) е заложена идеята, изразена в европейската правна рамка в обсъждания сектор – при определянето на преференциалните цени за насърчаването на производството на електроенергия от ВИ да се отчитат състоянието и тенденциите за развитие на пазара на енергия от ВИ. Поради все още незначителните количества произведена енергия от ВИ като дял от енергийния микс към този момент може да се каже, че преференциалните цени не повлияват съществено цените за продажба на електрическа енергия на крайните потребители на регулирания пазар.

Насърчаването на производството на енергия от ВИ в периода 19.06.2007 г. – 3.05.2011 г. е по реда на Закона за възобновяемите и алтернативните енергийни източници и биогоривата (ЗВАЕИБ – ДВ, бр. 49 от 19 юни 2007 г.). Сред общите принципи, посочени в чл. 9 от този закон, следвани за насърчаване на енергията от възобновяеми и алтернативни енергийни източници (ВАЕИ) в страната, са много от посочените по-горе принципи по ЗЕ, включително и отчитане принципите на пазара на енергия; отчитане характеристиките на видовете ВАЕИ и технологиите за производство на електроенергия. Съгласно чл. 16, ал. 2 ЗВАЕИБ общественият доставчик, съответно крайните снабдители, изкупуват електрическата енергия от ВАЕИ, с изключение на енергията от водноелектрически централи с инсталирана мощност над 10 MW (ВЕЦ над 10 MW), по преференциална цена, определена по реда на съответната наредба по чл. 36, ал. 3 ЗЕ. В чл. 21, ал. 1 – 3 ЗВАЕИБ, както и в текстовете на НРЦЕЕ, се посочва, че регулаторът определя ежегодно до 31 март тези цени, които са в размер поне 80% от средната продажна цена за предходната календарна година на обществените или крайните снабдители. Въз основа на посочените разпоредби са издадени и съответните регулаторни решения на ДКЕВР.

Законът за възобновяемите и алтернативните енергийни източници и биогоривата е отменен със Закона за енергията от възобновяеми източници, който влиза в сила от деня на обнародването му в "Държавен вестник" (ДВ, бр. 35 от 3 май 2011 г.). Като държава – членка на ЕС, Република България въвежда директивите в сектор енергия от ВИ в българското законодателство. Съответни разпоредби са включени в ЗЕ, ЗВАЕИБ, Закона за енергийната ефективност, Закона за техническите изисквания към продуктите и в наредбите, издадени въз основа на същите. Законът за енергията от възобновяеми източници въвежда във вътрешния правен ред Директива 2009/28/ЕО за насърчаване използването на енергия от ВИ (§ 2 от допълнителните разпоредби на ЗЕВИ). Следователно целите и всички основни положения, съдържащи се в указаната директива, разглеждана в контекста на цялостната европейска правна рамка в сектор енергия от ВИ, както е очертана по-горе, са възприети в националния правен ред. Това означава също така, че е отразен процесът на интегрирането на енергийната политика и политиката за климатичните промени, както и на продължаващото изграждане на вътрешен енергиен пазар за ЕС. То се потвърждава от формулираните в чл. 2, ал. 1 цели на ЗЕВИ, между които и създаването на условия за постигане на устойчива и конкурентна енергийна политика и икономически растеж, гарантирането сигурността на енергийните доставки, опазването на околната среда и ограничаване изменението на климата и др. Тези цели се поставят при действието на указаните общи принципи на ЗЕ. Преференциалните цени продължават да са прилаганата схема за насърчаване. Съгласно възприетия в ЗЕВИ режим за насърчаване на енергията от ВИ (текстът, обнародван в ДВ от 3.05.2011 г.) остава задължението за изкупуване на енергията от ВИ по договори с продължителен срок на действие – от 12 до 20 години в зависимост от вида на първичния енергиен източник. В чл. 32, ал. 2 ЗЕВИ са посочени критериите и факторите, на които се основава определянето на преференциалните цени за енергия от ВИ (и препраща към наредбата по чл. 36, ал. 3 ЗЕ), в т.ч. размерът на инвестиционните разходи, включително разходите за присъединяване към съответните преносна или разпределителни мрежи, нормата на възвръщаемост, структурата на капитала и инвестициите и други експлоатационни разходи. За производителите на енергия от ВИ съществува опцията да излязат на енергийния пазар или да бъдат на регулирания сегмент на пазара за изкупуване с преференциални цени на посочения обем електроенергия от ВИ, който обем се променя с изменение на ЗЕВИ (от цялото количество енергия от ВИ с гаранция за произход

първоначално до размера на нетното специфично производство на електроенергия днес съгласно § 16, т. 3 ПЗР ЗИДЗЕ, в сила от 24 юли 2015 г.). Енергийните обекти, производители на енергия от ВИ, с оглед на определяне на преференциалните цени на изкупуване съгласно чл. 31, ал. 7, т. 2 ЗЕВИ (в неговата редакция при влизане в сила на 3.05.2011 г.) във връзка с ал. 8 от същия закон са разграничени в две основни групи: такива обекти, които са ползвали инвестиция за изграждане от национални и европейски фондове, и други, които са изградени със собствени инвестиции. За изкупуването на електроенергията от първите не се прилагат преференциалните цени по чл. 31, ал. 1, които са общи, а такива, които са определени от КЕВР съгласно наредбата по чл. 36, ал. 3 ЗЕ. Последната изисква намаляване на преференциалната цена пропорционално на инвестицията за изграждане от национална или европейска схема за подпомагане. Като следва текста на чл. 2 (к), Директива 2009/28, § 1, т. 21 от допълнителните разпоредби на ЗЕВИ съдържа легална дефиниция на понятието "схема за подпомагане". Тя е конкретизирана в отделни разпоредби на този закон така, че се прави ясно разграничаване между инвестиция за изграждане и предпоставената от законодателя схема за пряко ценово подпомагане – преференциални цени.

Съдът намира за необходимо да подчертае, че съгласно § 11 ПЗР ЗЕВИ разпоредбите на чл. 31, ал. 7, т. 2 и ал. 8 (в обнародваната редакция на ЗЕВИ от 3.05.2011 г.) се прилагат само за проекти, по отношение на които заявления за подпомагане постъпват след влизането в сила на закона. От съществено значение е промяната, въведена със ЗИДЗЕ през 2012 г. (ДВ, бр. 54 от 17.07.2012 г.). С § 203 се изменя чл. 32, ал. 1 ЗЕВИ, като се създава нова т. 2, съгласно която "ДКЕВР определя преференциалните цени за енергията от ВИ и когато в резултат на анализ констатира съществено изменение на ценообразуващите елементи по ал. 2 на чл. 32 ЗЕВИ" наред със задължението по т. 1 – да определя ежегодно преференциалните цени в срок до 30 юни. В съответствие с разпоредбата на чл. 31, ал. 8 във връзка с ал. 7, т. 2 ЗЕВИ регулаторните решения на КЕВР за цените на енергията от ВИ се разграничават според енергийните обекти – в зависимост от това дали (и доколко) инвестицията за изграждането на тези обекти е със средства от национална или европейска схема за подпомагане. Първото такова решение с коригирани цени е прието през ноември 2011 г. Тези цени за изкупуване се отнасят само за производителите, подали заявление за подпомагане след влизането в сила на ЗЕВИ (3.05.2011 г.), и не засягат производителите, които

се отличават от първите единствено по това, че техните заявления са подадени, преди законът да бъде поставен в действие. Тези цени са определени по групи, които отразяват осреднени стойности на съотношението на безвъзмездното финансиране в общия размер на инвестициите – стойността на регулаторната база на активите (РБА) се намалява пропорционално със стойността на инвестициите по безвъзмезден начин. През 2012 г., 2013 г. и 2014 г. ДКЕВР приема по две отделни ценови решения за преференциалните цени за енергия от ВИ предвид изискването на чл. 31, ал. 8 ЗЕВИ. Именно Решение № Ц-14 от 1.07.2014 г. е последното регулаторно решение преди оспорените промени за коригиране на преференциалните цени в случаите, когато производителите на електрическа енергия от ВИ са ползвали финансиране от национална или европейска схема за подпомагане.

Като отчита процеса на развитие на националната правна рамка в сектор енергия от ВИ в неговата цялост, Конституционният съд приема, че законодателят е използвал широк спектър мерки за провеждане на политика на насърчаване производството и потреблението на енергията от ВИ в съответствие с общностната политика на сигурност на енергийните доставки, опазването на околната среда и предотвратяване на климатичните промени. Едновременно последователно са предприемани стъпки за интегриране на производителите на енергия от ВИ в националния енергиен пазар с отчитане на развитието на европейската правна рамка в сектора за продължаващото развитие на вътрешния енергиен пазар и осигуряването на конкурентна икономика в ЕС. Тези законодателни промени сочат, че на национално ниво, като се запазва необходимата държавна помощ, постепенно се извършва корекция в приложимата схема за насърчаване на производството на енергия от ВИ. Целта е да се осъществи плавен преход към пазарно ориентирани схеми за насърчаване производството на енергия от ВИ до отказ от непазарни такива в съответствие с изискванията на европейските правни изисквания в сектора, разглеждани в цялостния правен контекст, в който действат.

Предвид изложеното, Конституционният съд счита, че твърдяното в искането, че оспорените законодателни промени са извършени "в движение" и неочаквано за инвеститорите, е лишено от основания. В България мощностите за производство на енергия от ВИ нарастват в много кратки срокове и индикативната цел за страната от 16% дял на енергията от ВИ в брутното крайно потребление на енергия, определена в Приложение I на Директива 2009/28/ЕО, е достигната през 2012 г. В резултат на значителния дял на

електроенергия от ВИ и когенерациите в енергийния микс трайната тенденция на намаляване на цените на технологиите за енергия от ВИ при запазване първоначалния размер на преференциалните цени и значителното повишаване на цената за задължение към обществото и воден от целта за интегриране на свободния пазар на производителите на енергия от ВИ, българският законодател предприема редица промени в правната уредба на този сектор. Производството на енергията от ВИ дълго време се базира на нова технология, нуждаеща се от държавна подкрепа за развитието си. С намаляването на инвестиционните разходи за енергийни обекти за енергия от ВИ и повишаване на тяхната продукция много държави – членки на ЕС, започват да реформират своите схеми за подпомагане и въвеждат различни пазарно ориентирани схеми (в този смисъл е и предписанието в пункт 107 и 108 от Насоките за държавна помощ 2014 – 2020 г.). Такава мярка за ограничаване прилагането на схемата на преференциални цени като непазарна по своето естество са и оспорените пред Конституционния съд разпоредби от § 18 ПЗР ЗИДЗЕ. Тя е мотивирана от съществуващото за немалък период от време "двойно подпомагане" на тези от производителите на енергия от ВИ, които са извън обхвата на § 11 ПЗР ЗЕВИ (в сила от 3.05.2011 г.): веднъж – чрез инвестиции за изграждане от национални или европейски схеми, и втори път – чрез преференциални цени за изкупуване на енергията от същите енергийни обекти, които до оспорената промяна с § 18 ПЗР ЗИДЗЕ не отразяват пропорционално тези инвестиции. Преодоляването на това положение е посочено като легитимна цел на промените в мотивите към проекта на ЗИДЗЕ (№ 554-01-124), обсъждано е както на заседанията на Комисията по енергетика и Комисията за наблюдение дейността на ДКЕВР (протоколи от заседанията от 9.07.2015 г. и 20.07.2015 г.), проведени преди първо и второ гласуване в 43-то Народно събрание (НС), така и в пленарна зала при приемането на оспорените текстове (протокол от заседание от 14 юли 2015 г. и от 22 юли 2015 г.). Подобни констатации и изводи са направени и в доклада на временната анкетна комисия за проверка и оценка състоянието на енергетиката в Република България към 31 януари 2015 г., създадена с решение на 43-то НС (докладът е обнародван в ДВ, бр. 46 от 17.06.2016 г.). Докладът е приет с решение на същото НС от 9 юни 2016 г. (ДВ, бр. 46 от 17.06.2016 г.) и в него се констатира, че останалите непроменени за продължително време преференциални цени освен създадената неравнопоставеност между производителите на енергия от ВИ водят и до деформиране на пазара на електроенергия.

Като взема предвид очертаното развитие на европейската и националната правна рамка в сектор енергия от ВИ, Конституционният съд счита, че промените в същата са предприемани от българския законодател последователно, основават се на системни анализи от компетентните институции на национално ниво, че са в съответствие с общностната цел за постигане на вътрешен енергиен пазар и трайно очертаваща се тенденция в регулаторната уредба на ЕС за свеждане до минимум на прякото ценово подпомагане и интегриране на производителите на енергия от ВИ на конкурентния пазар. Поради това Конституционният съд намира, че оспорените законодателни промени, въведени с § 18 ПЗР ЗИДЗЕ, не могат да бъдат квалифицирани като нарушаващи правната предвидимост и доверието в стабилността на правната рамка за сектор енергия от ВИ за всеки разумен и добросъвестен инвеститор и приема, че § 18 ПЗР ЗИДЗЕ не противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията на това основание.

Противоречие на оспорения § 18 ПЗР ЗИДЗЕ с чл. 4, ал. 1 от Конституцията се твърди и на основание нарушаване принципа на правна сигурност и свързаната с него закрила на легитимните очаквания. Правната сигурност се проявява като съществен елемент на върховенството на правото както на национално, така и на общностно ниво. Конституционният съд в съответствие със своята константна практика поддържа, че принципът на правна сигурност не може да се идентифицира с абсолютно недопускане на промяна в действащата законодателна рамка на дадена сфера на обществени отношения. Всеки законодател разполага с определена дискреционна власт, включително и по отношение мерките за осъществяване на политиката в сектор енергия от ВИ. Оспорената разпоредба на § 18 ПЗР ЗИДЗЕ актуализира режима на компенсиране на производителите на енергия от ВИ и промените се основават на обективни, прозрачни и недискриминационни критерии. Още при приемането на ЗЕ, на ЗВАЕИБ, както и на ЗЕВИ законодателят изисква от изпълнителната власт при регулиране на цените за изкупуване на енергия от ВИ преференциалните цени да осигуряват обосновани приходи за направените инвестиции с оглед на цените на пазара. Законодателят може да прави промени в тази материя, за да приведе правната уредба в съответствие с променящите се икономически и социални условия в страната, включително и с цел стабилизиране на регулирания сектор, при условие че инсталациите за енергия от ВИ, предмет на специален режим, няма да бъдат възпрепятствани за възвръщане на техните инвестиции в рамките на дългосрочните договори.

Правото на възвръщане на инвестициите не е право на определен непроменяем задължително висок размер на цените за изкупуване на енергията и респективно – на постоянно висок приход от производство на енергия от ВИ. Още повече това е валидно, когато държава – членка на ЕС, променя законодателството си в сектора, така че да го приведе в съответствие със състоянието на европейската правна рамка и продължаващия процес на развитие на електроенергийния пазар в ЕС и на отваряне за конкуренцията на националните електроенергийни пазари. Намаляването на цените за изкупуване в конкретния случай не е санкция за производителите на енергия от ВИ, а създава предпоставка за равноправно третиране на всички производители на енергия от ВИ. Цените за изкупуване на енергия от ВИ не са предмет на свободно договаряне, а се определят от формиран от държавата национален регулатор при условията и по ред, посочени в закон. Намаляването на цените за изкупуване на енергията от ВИ е средство за справедливо разпределение на разходите в обществото между тези, които в определена степен са привилегирани за своите приходи и следва да понесат и полагащите им се тежести. Никой не е защитен от такава тежест и нейното налагане, дори да има обратно действие въвеждащата я норма, не е задължително нарушаване на правната сигурност. Когато със законодателната промяна се преследва легитимна цел, за постигането на която са предвидени разумно обосновани средства, преценката за правилността на такова решение е изцяло на законодателя.

Конституционният съд счита, че следва да се отчита и конкретната ситуация в сектор електроенергия от ВИ, в която законодателят е предприел ограничителната мярка относно цената за изкупуване на енергията от ВИ, оспорена от вносителя на искането. Показателни са констатациите и данните, изнесени по време на обсъждане на законопроекта за изменение на ЗЕ в съответните постоянни комисии и в пленарно заседание, както и съдържащите се в споменатия по-горе доклад на временната анкетна комисия за проверка и оценка състоянието на енергетиката в Република България към 31 януари 2015 г., и регулаторните решения на КЕВР. Съдът намира за уместно да посочи някои от тях накратко. В доклада е направен анализ на въведените в експлоатация централи от ВИ в периода 2006 – 2013 г. и е установено, че независимо от бурното развитие на пазара на фотоволтаични модули ЗЕВИ до 17 юли 2012 г. предвижда еднократно определяне на преференциалната цена, в която не е възможно да бъде отразена динамиката на пазарните отношения

на конвенционалната фотоволтаична технология. Начинът на определяне на преференциалните цени за изкупуване на електрическа енергия от ВИ и невъзможността нейният размер да бъде коригиран по време на действие на дългосрочния договор (20 години) предпоставят прекомерното инвестиране в този сектор, което деформира пазара. Инсталираните мощности многократно надвишават заложените цели в план 2020 на ЕК, като същевременно са постигнати при икономически обременяващи условия за крайните потребители и бизнеса. Цената за произведената енергия от ВИ многократно надхвърля пазарната цена. Стопанските субекти, които по този начин държавата поставя в положение на икономическо предимство за постигане на цели от обществена полза, не могат да разчитат, че законодателят няма да преоцени размера на предоставената облага. Те нямат основание да претендират придобити права въз основа на едно предоставено привилегировано положение, произтичащо от преценката за целесъобразност на законодателя към даден момент. Реално погледнато, производителите на енергия от ВИ продължават да бъдат подпомагани при действието на оспорения законов текст, като не се променя дори схемата – чрез директно ценово подпомагане – за срока на договорите за изкупуване.

Съдът отбелязва, че очакванията на правните субекти да не се променя законодателството не са конституционно защитени, особено когато става дума за уредба на непазарни механизми при условията на ясна цел за изграждане на конкурентен вътрешен електроенергиен пазар в ЕС. Във всеки случай промените, въведени с § 18 ПЗР ЗИДЗЕ, преследват легитимната цел да предотвратят неадекватно високата финансова тежест, която се поема от потребителите на електроенергия. Държавната интервенция в разходите на обществото чрез ограничаване на мерките за подпомагане, когато икономическата ситуация го изисква (в случая – доказан дефицит на НЕК и несъразмерна тежест за потребителите – битови и бизнеса), е социално оправдана освен в случаите на очевидна нерационалност на законодателните промени, основание за констатиране на каквато в настоящия случай предвид изложеното дотук съдът не намира. Ако се запази помощта с преференциални цени на нивото до промяната, има реален риск тя да бъде непропорционална на целите на самия ЗЕВИ, както и на целите според европейската правна рамка в сектора. Изложената по-горе позиция на съда има опора и в практиката на СЕС (т.нар. решение по дело C-201/08, Plantanol GmbH & Co. KG срещу Hauptzollamt Darmstadt, пар. 49; решение по дело Di Lenardo и Dilexport,

присъединени дела С 37/02 и С 38/02, пар. 70 и др). СЕС придава особено значение на правната сигурност, когато се отнася до ограничаване на основните права и свободи, и нееднократно сочи на необходимостта тези ограничения да са оправдани от специфичен обществен интерес, валидността на който като основание за ограничаване се преценява с инструментариума на пропорционалността (решение по дело Wachauf, Hubert Wachauf v Federal Republic of Germany 5/88, [1989] 2609).

Като неоснователно Конституционният съд преценява и твърдяното от вносителя, че с § 18 ПЗР ЗИДЗЕ се нарушава принципът на законност поради противоречие с целите на ЗЕВИ и че неговите разпоредби водят до вътрешно противоречие в същия закон. С оспорените разпоредби се постига точно обратното – привеждане на законовия текст в цялост в съответствие с целите на ЗЕВИ, разбирани в правния контекст на европейската правна рамка и националните задачи в сектора, за изграждане на функциониращ електроенергиен пазар и справедливо разпределение на финансовата тежест в обществото за опазване на околната среда и климата, и осигуряване на конкурентна икономика. Няма как да се гарантира равнопоставеност за развитието на конкурентен бизнес в сектор енергия от ВИ и едновременно да бъдат запазени привилегиите за определена група субекти и оставянето им в по-благоприятни условия от всички други от същата група и гарантиране на по-висока печалба за тях от тази на другите.

Конституционният съд счита също така, че са неоснователни твърденията на вносителя за противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията поради нарушаване на принципа на правна сигурност чрез допуснатото обратно действие на оспорената разпоредба.

На първо място, няма основание да се поддържа, че законно придобити права са засегнати от ретроактивна мярка, каквато вносителите на искането виждат в правилото, установено в ал. 1 на същия параграф. Съдът коментира тук единствено доколко въпросното правило има характер на ретроактивна мярка. Обстоятелството, че преди приемането на разпоредбите на § 18 ПЗР ЗИДЗЕ приложението на чл. 31, ал. 8 ЗЕВИ е ограничено съгласно § 11 ПЗР ЗЕВИ само до хипотезата на проекти, по отношение на които заявления за подпомагане са постъпили след влизане на ЗЕВИ в сила, т.е. след 3.05.2011 г., а с оспорваното правило е предвидено изрично приложение на чл. 31, ал. 8 ЗЕВИ и спрямо проекти, по отношение на които заявления за подпомагане са

постъпили преди влизане на закона в сила, не е довод за ретроактивна мярка. Това е така, защото не е изрично указана обратна сила на въведеното правило (както изисква чл. 14, ал. 3 ЗНА) и корекцията на преференциалните цени по договорите за изкупуване на електроенергията от ВИ от производителите по ал. 1 на § 18 ПЗР ЗИДЗЕ се прилага за същите едва след изтичане на срока по ал. 2 от § 18 ПЗР ЗИДЗЕ. Този момент настъпва, след като е влязъл в сила ЗИДЗЕ на 24.07.2015 г., а именно – денят след 31 юли 2015 г. В действителност правилото на § 18, ал. 1 ПЗР ЗИДЗЕ става приложимо от този момент към договорни правоотношения, възникнали преди влизане в сила на ЗЕВИ (3.05.2011 г.), но които правоотношения продължават да се развиват и върху тях правилото се разпростира за в бъдеще.

Както в правната доктрина, така и в съдебната практика се прави разграничение между 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*), и случаите, когато нововъведен правен режим преурежда за в бъдеще заварени правоотношения, които не са приключили (привидна, несъщинска ретроактивност – незабавно прилагане на закона). В своята практика Конституционният съд, като подчертава, че правилото за неретроактивност е проява на конституционните принципи за правова държава и законност, приема, че "...хипотезата на прилагане на новия закон към заварено правоотношение не е равнозначно на обратно действие на новия закон (Решение № 12 от 11.11.2010 г., Решение № 9 от 1996 г., Решение № 10 от 2011 г.). Конституцията не съдържа забрана за обратно действие на правните норми във всички области на правото, а тя произтича от върховенството на правото като конституционен принцип (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и е приложима към хипотезите на ретроактивност *stricto sensu*, когато се нарушава доверието в правната система, правната сигурност и придобити права. Изрична забрана в този смисъл се съдържа единствено в чл. 5, ал. 3 от Конституцията по отношение на наказателните закони, които предвиждат нови или по-тежки санкции от отменените. Не е изключен ретроактивен ефект на закона в гражданскоправните отношения и той може да бъде обоснован с публичен интерес, особено ако става дума за правни норми, приети в процес на трансформиране на ценностния фундамент на обществото. Докато ретроактивност *stricto sensu* е допустима само по изключение, несъщинска ретроактивност е по правило възможна, когато законодателните

цели не могат да бъдат надхвърлени от интереса на индивида в продължаващото действие на предишния закон. Незабавното прилагане на закона е съвместимо с принципа на закрила на правната сигурност, когато е подходящо и необходимо, за да бъде постигната преследваната от закона цел, и се остане в границите на разумно приемливото при цялостно балансиране на "излъганото доверие" и значимостта и спешността на основанията за законодателните промени.

Закрилата срещу обратната сила на правните норми е също така елемент на фундаменталния принцип на правото, изведен от СЕС – принципът на правна сигурност. Той е формулиран по делото *Töpfer* през 1978 г. (дело 122/78, *Töpfer v. the Commission* (1978) ECR 1019; виж и дело 74/74, *CNTA v. the Commission* (1975) ECR 533) и като елемент на общностното право обвързва държавите членки. По отношение на ретроактивните правни мерки СЕС е особено строг в преценката, когато става дума за нарушено доверие в стабилността на правното положение на засегнатите субекти, основано на експлицитно или имплицитно уверение (индивидуализирано обвързване) от страна на институциите на ЕС. Съдът обаче допуска изключение от принципа в случаите, когато целта, която трябва да бъде постигната, го изисква и когато легитимните интереси на засегнатите са подходящо съобразени, каквато е неговата позиция по делото *Racke*, поддържана и по други дела (дело 98/78, *Racke v. Hauptzollamt Mainz* (1979), пар. 20; дело C-376/02, *Stichting Goed Wonen v Staatssecretaris van Financiën*, пар. 32 – 34).

Очевидно по отношение на правилото в § 18, ал. 1 ПЗР ЗИДЗЕ е налице действие на оспорената законова норма върху заварени правоотношения, юридически факти, които са настъпили до влизането в сила на закон, но не са завършили действието си и тези правоотношения се развиват в контекста на регулиран пазар. Тази хипотеза е различна от ретроактивност *stricto sensu*. Правилото на § 18, ал. 1 ПЗР ЗИДЗЕ не води до промяна на съществени елементи на заварените договори за изкупуване на електроенергия от ВИ, каквито са предметът и срокът на договора, преференциалният характер на цената за изкупуване, приложима за производителите по същата ал. 1, а единствено режима на ценообразуване, за договори за изкупуване с неприключил срок, поради което действието му е *ex nunc*. От съществено значение е целта, която законодателят преследва с промяната – изключване на "свърхсубсидирането" за определени стопански субекти, поставени в положение на икономическо предимство спрямо други производители на

енергия от ВИ, извън адресатите по § 18, ал. 1 ПЗР ЗИДЗЕ, и осигуряване на справедливото и еднакво третиране от закона на стопанските субекти в сектора. Това е значим публичен интерес, който не може да бъде надхвърлен от интереса на субектите по ал. 1 на § 18 ПЗР ЗИДЗЕ за продължаващо прилагане на действащото до момента на промените законодателство.

Конституционният съд отбелязва, че позицията на законодателя относно това, как да разреши конфликта за времевото действие на стария и новия закон, от конституционноправна гледна точка не е въпрос на случайност или произволно решение, а такъв на претегляне на конкуриращи се ценности. Законодателните разрешения от такъв тип трябва да са резултат от преценка за конфликта на ценностите през призмата на пропорционалността, като в конкретния случай се вземе предвид този преход към отварящ се за конкуренция електроенергиен пазар на национално ниво и изграждането на вътрешен енергиен пазар за ЕС. Така че за преценката на законодателното разрешение относно хронологичния конфликт на законите значение имат и такива обстоятелства, каквито са обществените потребности от въвеждането на нови законодателни решения в дадена материя. Подобни изисквания са развити и в практиката на СЕС (решение по дело Wachauf, Hubert Wachauf v Federal Republic of Germany 5/88, [1989] ECR 2609).

Конституционният съд счита, че несъщинската ретроактивност (когато възникнали в миналото правоотношения продължават да се осъществяват) отива извън границите на конституционно допустимото само тогава, когато този избор на законодателя е неподходящ или не е необходим за постигането на целите на промяната, или ако интересът на засегнатите субекти има тежест, по-голяма от тази на основанията на законодателя да извърши промените, каквото в настоящия случай не е налице.

Предвид изложеното, Конституционният съд поддържа, че целта на оспорената разпоредба на § 18 ПЗР ЗИДЗЕ е легитимна, като предотвратява негативния социално-икономически ефект – увеличаващата се цена на електроенергията за крайния потребител, и като съответства на изискването за държавна помощ според европейската правна рамка, която да отговаря на рязкото спадане на инвестиционните разходи. Съдът не намира да е налице от страна на стопанските субекти, обхванати от разпоредбата в § 18, ал. 1 ПЗР ЗИДЗЕ, такъв конституционнорелевантен интерес в запазване действието на предходната законодателна уредба, който да има превес пред публичния

интерес от намаляване на тези цени и развитието на конкурентен пазар на електроенергия в страната. Средствата, избрани от законодателя за постигането на целта на закона, са разумни и подходящи, доколкото преференциалните цени не отпадат с ретроактивен ефект *stricto sensu*, а само се намаляват при гарантиран срок на договорите и изкупуването така, че да се осигури възвръщане на инвестициите и разумна печалба в срока на договора.

Относно твърдяното в искането противоречие с чл. 19, ал. 2 и 3 от Конституцията:

Конституционният съд обсъжда също така и доколко оспорената разпоредба дискриминира (поставя в неравностойно положение) стопанските субекти в обхвата на § 18, ал. 1 ПЗР ЗИДЗЕ. Най-общо в искането се поддържа, че тази група производители/инвеститори, чиито легитимни очаквания се твърди да са пренебрегнати, е дефинирана, без да е налице имащ превес публичен интерес и по начин, който нарушава принципа на еднаква закрила от закона, конкретизиран в чл. 19, ал. 2 и 3 от Конституцията като принцип на създаване и гарантиране еднакви правни условия за всички стопански субекти и еднаква закрила на инвестициите и стопанската дейност както на българските, така и на чуждестранните граждани и юридически лица. Конституционният съд изяснява съдържанието на принципите, установени в чл. 19, ал. 2 и 3 от Конституцията, в редица свои решения и не вижда основателна причина да се отклони от установената практика по настоящото дело.

Икономиката, основана на свободната стопанска инициатива, не изключва държавната интервенция, но тя се свежда до създаване на регулаторната рамка и контрола за нейното спазване, гарантираща еднакво подходящи условия за работа на стопанските субекти, като се отчита крайното удовлетворяване на обществените потребности. Въвеждането, както и изменението на специален режим за определена група икономически субекти, не е противоконституционно, ако законодателят по този начин гарантира всички субекти в съответната група да бъдат третирани еднакво (Решение № 5 от 2002 г.; Решение № 3 от 2012 г.). Конституционният принцип на равенството пред закона не изключва диференциация, когато признакът за разграничаване е недискриминационен – т.е. Основният закон изисква да бъде отстранена необоснованата диференциация, без да изключва диференциран подход на законодателя. В своята практика Конституционният съд приема, че

следва да се предоставят "еднакви гаранции и условия за стопанска дейност за всички субекти в дадена група" (Решение № 13 от 2014 г.). Всички инвеститори в обхвата на § 18, ал. 1 ПЗР ЗИДЗЕ са обединени в една и съща група – производители на електроенергия от ВИ, и в оспорената разпоредба не се прави разграничаване между тях по някакъв признак, в т.ч. и с оглед собствениците на капитала в съответните енергийни дружества. Самото изграждане на енергийните обекти чрез национална или европейска схема за подпомагане е своеобразен привилегирован режим, създаващ икономическо предимство за тези, които са се възползвали от него. Той е преценен като поносим за обществото и е допуснат от законодателя с оглед постигане на определени цели и резултати за определен период от време, които цели и резултати са от общ интерес за европейския интеграционен процес – постигане на напълно функциониращ електроенергиен пазар.

Конституционният съд последователно се придържа към схващането за равенството пред закона като относителна, а не абсолютна равнопоставеност, както се разбира в съвременната конституционноправна доктрина и практика. В настоящия случай стопанските субекти в обхвата на § 18, ал. 1 ПЗР ЗИДЗЕ са обособени в група по критерий – изключване от прилагането на чл. 31, ал. 8 ЗЕВИ към момента на неговото влизане в сила на 3.05.2011 г. (тогава чл. 31, ал. 7, т. 2 и ал. 8). Това са производители на енергия от ВИ, които са имали с оглед на определяните и заплащаните преференциални цени без тяхното пропорционално намаляване с размера на финансиране от национални и европейски фондове значителни възможности не само да възвърнат техните инвестиции, но и да реализират неочаквано висока печалба. В този смисъл е и заключението на ЕК при одита във връзка с подпомагането по мерки 311 "Разнообразяване към неземеделски дейности" и 312 "Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятия" от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 – 2013 г. (ПРСР 2007 – 2013), по които се получават в различен размер инвестиции за изграждане на инсталации за енергия от ВИ. Европейската комисия счита, че едновременното финансиране на един проект чрез ПРСР 2007 – 2013 и високото ниво на преференциалните цени за изкупуване на енергията води до двойно финансиране в противоречие с разпоредби от Регламент № 65/2011 (ЕС) за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 г. относно прилагането на процедури за контрол на мерките за подпомагане на развитието на селските райони. По този начин тези производители на енергия от ВИ, възползвали се

от подобни инвестиции, са поставени в положение на икономическо предимство, което се основава на преценката на законодателя (избор на политика), че това е оправдано от целта да бъде насърчено производството на енергия от ВИ и бъде изпълнена националната цел за 16 % дял на тази енергия от крайното брутно потребление на електроенергията в страната. Тази цел е постигната през 2013 г. и е отчетено в националния доклад пред ЕК. Стопанските субекти в обхвата на § 18, ал. 1 ПЗР ЗИДЗЕ в групата, която формират, не се третираат различно, нито са поставени при по-неблагоприятни икономически условия от тези производители на енергия от ВИ, които са подали заявление за подпомагане след влизане на ЗЕВИ в сила на 3.05.2011 г. и за които е приложим режимът на преференциални цени по чл. 31, ал. 8 ЗЕВИ. До промяната, и то за немалък период от време преди нея, субектите по § 18, ал. 1 ПЗР ЗИДЗЕ са третирани с предимство, което държавата им предоставя по преценка за целесъобразност, и държавата е тази, която единствено може да реши да оттегли предимството.

По смисъла на чл. 19, ал. 1 от Конституцията свободна стопанска инициатива съществува в условията на реално функциониращ пазар. В регулирания сегмент на пазара предоставените от законодателя предимства по негова преценка не се превръщат в придобити права. Обратното би означавало да ограничим законодателя в избора на политика, която е в съответствие с променяния се социален и икономически контекст, и изразяваният от него публичен интерес да бъде подчинен на частноправните интереси на инвеститорите от запазване на статуквото. Производителите на енергия от ВИ по ал. 1, § 18 ПЗР ЗИДЗЕ са имали възможност да изберат да продават изцяло на свободния пазар, но те са предпочели гарантираната от законодателя печалба с ясното съзнание, че не е възможно политиката на държавата в сектор енергия от ВИ никога да не бъде променяна. Всеки добросъвестен и разумен инвеститор преценява и пазарните, и непазарните рискове, които поема. Инвеститорските интереси и движението на капитали, свързано с икономическа активност на стопанските субекти в ЕС, са важни, но справедливото разпределение на финансовите тежести, произтичащи от преференциалните цени за производителите на енергия от ВИ и заплащаното задължение към обществото от индустрията, поемани от крайния потребител, е съществен публичен интерес и той е в основата на обособяване на посочената група производители на енергия от ВИ на § 18, ал. 1 ПЗР ЗИДЗЕ. Това съответства и на промените в европейската правна рамка в сектора, която

поставя потребителите в центъра на внимание при постигането на функциониращ електроенергиен пазар и осигуряването на конкурентоспособна икономика в ЕС. Както е посочено и при приемането на оспорения текст на второ гласуване в заседанието на Народното събрание на 22.07.2015 г., в случая се касае точно за възстановяване на справедливостта, защото вече е получена безвъзмездна помощ в размер 70 % от инвестицията по ПРСР 2007 – 2013 и пълен размер на преференциалната цена. Още през 2011 г. законодателят е предвидил, че при такова положение преференциална цена трябва да се смята на базата на 30 % собствени средства или средства от банкови заеми, допълващи безвъзмездното финансиране, но това предвиждане не е обхванало производителите по § 18, ал. 1 ПЗР ЗИДЗЕ.

Предвидената с оспорената законодателна норма промяна в мярката за насърчаване (относно размера) не надхвърля пределите на законодателното усмотрение – тя е в съответствие с легитимната цел на законодателя да се избегнат неочаквано големите печалби на обществените и частните инвеститори, за да се контролират сметките за енергия, без да се подкопава инвестиционният климат в България, тъй като се укрепва доверието на всички инвеститори за еднаква закрила от закона на техните интереси. Това разбиране на съда се подкрепя и от практиката на СЕС. Според СЕС (решение по делото Wachauf) фундаменталните права, признати от съда, не са абсолютни, а следва да бъдат разбирани с оглед на социалната им функция. Съответно упражняването на тези права според съда може да бъде ограничено при условие, че тези ограничения съответстват на целите от общ интерес на Общността и не представляват с оглед на целта нетърпима намеса, застрашаваща същността на правата (дело Wachauf v Bundesamt Fur Ernährung und Forstwirtschaft 5/88,[1989] ECR 2609; дело Di Lenardo и Dilexport, присъединени дела C 37/02 и C 38/02, пар. 82; решение по дело C-44/94 Fishermen's Organisations and Others [1995] ECR I-3115, пар. 55). Оспореният в искането законов текст не премахва преференциалните цени за производителите на енергия от ВИ, а привежда тези цени в съответствие с целта от общ интерес за ЕС.

Предвид изложеното, съдът счита, че с оспорената законодателна промяна не само не се нарушава, но се постига ефективно реализиране на принципа – законът да гарантира равни условия за стопанска дейност на всички икономически активни субекти, установен в чл. 19, ал. 2 от Конституцията. Да се твърди при това положение, че групата стопански

субекти в обхвата на § 18, ал. 1 ПЗР ЗИДЗЕ е произволно определена от законодателя и че същата норма отнема техни придобити права и ги дискриминира, с което нарушава чл. 19, ал. 2 от Конституцията, е неоснователно.

Освен това, за да е налице нарушаване на принципа в чл. 19, ал. 2, неравенството трябва да е от такова естество, че да поставя под съмнение в конкретните условия самата същност на равенството, което най-често се случва, когато нарушаването на този принцип води до нарушаване на друго основно право, включително и правото на собственост. Конституцията допуска в определени случаи законово ограничаване на конституционно установените ценности и налага задължения. Съгласно чл. 17, ал. 3 от Конституцията частната собственост е неприкосновена. Едновременно с това конституционният законодател е посочил изрично в чл. 17, ал. 5 в кои случаи, по какъв ред и при какви условия дава предимство на публичния интерес и ограничава правото на частна собственост.

Конституционният съд подчертава, че съгласно тази разпоредба обезщетението при принудително отчуждаване на частна собственост за държавни и обществени нужди се изисква да бъде равностойно, а не най-благоприятно (носещо най-големи очаквани приходи) за собственика. Следователно правото, което се ползва с конституционна закрила, е правото на собственост, а не някакво друго право – на ползване по най-печеливш начин на собствеността. Последното е в немалка степен въпрос за разумно и предвидливо управление на същата, включително и добре преценен пазарен и непазарен риск от титуляря на правото на собственост.

На това основание съдът приема, че оспорената в искането законова норма не нарушава конституционното право на собственост, не създава по-неблагоприятни условия на стопанска дейност за субектите в обхвата на § 18, ал. 1 ПЗР ЗИДЗЕ и следователно не нарушава принципа, установен в чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

В искането се поддържа, че с оспорената разпоредба драстично се посяга върху легитимни очаквания на инвеститорите в противоречие с принципа на правна сигурност, конкретизиран в прокламацията в чл. 19, ал. 3 от Конституцията принцип на закрила на инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни физически и юридически лица. Твърди се, че при новите условия инвеститорите не могат да получат очакваната от тях печалба,

т.е. тази, която, както вече бе посочено, те реализират в условията на икономическо предимство, в което са поставени до промяната. Преференциалните цени за енергията от ВИ, както бе посочено, са въведени да насърчат производителите предвид постигането на национални и общностни цели, като им осигурят възвръщаемост на капитала и разумна печалба във времето за целия жизнен цикъл на инсталациите – т.е. за срока на дългосрочните договори с гарантирано изкупуване на произведената енергия от ВИ на един регулиран пазар. Това, че след промяната стопанските субекти по § 18, ал. 1 ПЗР ЗИДЗЕ ще реализират по-малка по размер печалба, вероятно не съответства на техните собствени икономически очаквания, но това не означава задължително, че законодателната промяна е в несъответствие с конституционната закрила на легитимните правни очаквания.

Конституционният съд отново подчертава, че очакването за непроменимост на законодателната рамка е неоснователно. Достъпът до електроенергия не е просто елемент от пазара, а има стойност на услуга за социално-икономическо развитие на всеки индивид и е в интерес на цялото общество. Изграждането и експлоатацията на инсталации за енергия от ВИ още от самото начало е ориентирано към гарантиране благополучието на всеки индивид и на обществото като цяло. Управлението на сектор енергия от ВИ свързва множество конституционни ценности и принципи и включва както свободата на стопанска инициатива и закрила на околната среда, така и принципа на устойчиво развитие на обществото и сигурност на гражданите. Оспорената в искането законодателна норма е едно от средствата, чрез които държавата осъществява своето въздействие върху енергийната индустрия с цел икономическа ефективност, което следва да бъде в съответствие с конституционните цели за постигане на развитие на обществото. Налице е публичен интерес, който в контекста на посочените конституционни цели има превес пред свободата на стопанска инициатива в сектор енергия от ВИ и има решаващо значение за легитимните очаквания на инвеститорите.

Конституционният съд е последователен при използването на понятията правна предвидимост и сигурност в смисъла им на измерения на правовата държава, в съответствие с които е конституционно недопустимо законодателят впоследствие да налага неблагоприятни последици за правните субекти (Решение № 7 от 2009 г.), които са действали точно в съответствие със съществуващата нормативна уредба (т.е. с обратна сила да се отнемат придобити права). Съдът поддържа в практиката си също така, че

"Предвидимостта е изискване към формирането и осъществяването на законодателната политика....". Едновременно с това обаче съдът отчита, че този признак не следва да се абсолютизира – съвременният конституционализъм както в България, така и по света не посочва изрично такова изискване към законодателя. Що се отнася до социалната сфера, в периоди на преход или кризи тя познава и е преживявала не само плавни и предвидими изменения, възможна е конкуренция между справедливостта и стабилността на социалната закрила (Решение № 10 от 13.09.2012 г.; Решение № 1 от 2005 г.).

По настоящото дело съдът не се отклонява от цитираното разбиране за правна предвидимост. Както вече бе обсъдено, не е налице обратно действие на разпоредбата на § 18, ал. 1 ПЗР ЗИДЗЕ и с нея не се отнемат права, доколкото става въпрос за третиране с предимство, предоставено от държавата на стопански субекти на регулиран пазар, по преценка за целесъобразност, в съществуващия тогава икономически и социален контекст в интерес на обществото. Положението на икономическо предимство не е съвкупност от придобити права за стопанските субекти, които са поставени в него единствено по преценка на държавата. Предоставеното предимство може да бъде оттеглено от държавата, когато прецени, че това е обществено потребно и социално оправдано. Конституцията не изисква неотменност на законодателството, а следователно – не може да има конституционно легитимирано очакване, че когато отпаднат обективните основания за подобно предимство, законодателят няма да промени своята преценка.

В практиката на Конституционния съд понятията "конституционно оправдани очаквания" или "легитимни очаквания" се свързват с правната предвидимост и сигурност и предполагат определени конституционни или законово предвидени предпоставки, когато Основният закон препраща към законодателна уредба на дадена материя (често съдът е преценявал това в контекста на лустрационните закони). Така в Решение № 13 от 31.07.2014 г. съдът очертава конституционния принцип на равенство пред закона в стопанската сфера, конкретизиран в чл. 19, ал. 2 и 3 от Основния закон, и посочва, че "Свободният пазар и конкуренцията изискват равнопоставеност на всички субекти ...", т.е. в условията на свободен пазар, отворен широко за конкуренция, законът трябва да гарантира еднаква правна позиция на стопанските субекти и следователно те на това основание могат да очакват легитимно това да е така. Стопанските субекти в обхвата на § 18, ал. 1 ПЗР

ЗИДЗЕ обаче са в регулирания сегмент на пазара и тъкмо с оспорената промяна се постига постепенното им извеждане на свободния пазар, на който те не са, но което е наложително, за да бъде постигната националната и общностната цел за реален конкурентен бизнес в електроенергийния сектор в ЕС (такава е и оценката на ЕК за държавна помощ SA.44840 (2016/NN) – България, т. 29). Ето защо самата промяна цели да създаде състоянието на свободен електроенергиен пазар, на който всички производители на енергия от ВИ, включително и тези в обхвата на § 18, ал. 1 ПЗР ЗИДЗЕ, могат да имат легитимно правно очакване законът да им гарантира еднакви правни условия за стопанска дейност. Съдът припомня, че с оспорената законодателна промяна се свежда до минимум прилагането на една непазарна схема на подпомагане, каквато е тази на преференциалните цени за новосъздавани инсталации за енергия от ВИ (Насоките за държавната помощ 2014 – 2020, както и Регламент (ЕС) № 651/2014 на ЕК от 17 юни 2014 г. за обявяване на някои категории помощи за съвместими с вътрешния пазар в приложение на членове 107 и 108 ДФЕС предвиждат премийно плащане, зелени сертификати, съвместни схеми и други пазарни по характер схеми за подпомагане). За субектите по § 18, ал. 1 ПЗР ЗИДЗЕ не се отменят преференциалните цени за изкупуване на енергията, не се отменя и гарантираното изкупуване по тези цени (преференциалните цени, макар и намалени, продължават да остават по-високи от реалната икономическа стойност на тази енергия), не се променя и срокът на дългосрочните договори – само се намаляват цените заранее и по начин, справедливо разпределящ финансовата тежест за чиста енергия и защита на околната среда в публичен интерес. На практика тези производители на енергия от ВИ получават по един специфичен начин преходен период за плавното им включване в свободния пазар.

Поддържаната от Конституционния съд позиция тук се подкрепя и от юриспруденцията на СЕС. Закрилата на легитимните очаквания е един от основните принципи на правото на ЕС, изведен от СЕС в неговата практика (решение по дело C-369/09 P, *ISD Polska and Others v. Commission*, пар. 122; дело 112/80, *Firma Anton Dürbeck v Hauptzollamt Frankfurt am Main-Flughafen*, пар. 48). Съдът на Европейския съюз свързва закрилата на легитимните очаквания с принципа на правна сигурност, който изисква състоянието на правната рамка да е стабилно и предвидимо (решение по дело C-63/93, *Duff and Others v Minister for Agriculture and Food and Attorney General*, ECR 1996, пар. 20). Това не означава, че икономически активните субекти следва да

възприемат всяка промяна в регулаторната рамка като произволна и неоправдана и да извличат легитимността на своите очаквания от обстоятелството, че са били третираны с предимство на пазара към даден момент, и от своето упование, че това положение ще се запази и в бъдеще (решение по дело 230/78, *Eridania v. Minister of Agriculture and Forestry*, пар. 21 – 22; решение по дело 84/78, *Ditta Angelo Tomadini Snc v Amministrazione delle finanze dello Stato*, пар. 21; решение по дело 52/81, *Werner Faust v. Commission*, пар. 26 – 27 и по дело *Kyowa Hakko v. Commission*, T-223/00 [2003], пар. 39). Съдът счита също така, че ако един добросъвестен и внимателен стопански субект може да предвиди приемането на определена мярка от дадена общностна институция, която ще засегне неговите интереси, той не би могъл да се позове на този принцип, ако мярката бъде приета (решение по дело 265/85 *Van den Bergh en Jurgens and Van Dijk Food Products Lopik v Commission*, пар. 44; решение на съда първа инстанция по присъединени дела T-116/01 и T-118/01 *P&O European Ferries*).

Преференциалните цени като схема за подпомагане на производителите на енергия от ВИ в публичен интерес са много повече средство да се избегнат трудностите, които икономическата и финансовата нестабилност могат да породят за постигане на тази цел, отколкото на първо място да се защитят индивидуалните икономически интереси на тези производители, които са търговски участници. Балансът на интересите на обществото и икономически активните субекти, а не очакванията от непроменяемо висока печалба на производителите/инвеститорите е изведен на преден план.

Концепцията за легитимните правни очаквания се проявява различно в различните сектори. Изключително трудно е да се обосноват легитимни правни очаквания в сектори, които по принцип са признати като подложени на чести промени, какъвто несъмнено е сектор енергия от ВИ. Това, което прави очакванията оправдани, е тяхната обоснованост. Те трябва да се основават на индивидуализирано обвързване от страна на публичната власт, а не на общата законодателна рамка. Също така те следва да бъдат формирани добросъвестно, с дължимото внимание. Не е разумно да се очаква, че проблем, който вече е бил предмет на внимание на законодателя под форма на съществуваща законова уредба, няма отново да има място в неговия дневен ред. Съответно очакването, че законът ще изисква или разрешава нещо утре, основано единствено на факта, че то се изисква или разрешава днес, е напълно лишено от разумни основания и в този смисъл – е нелегитимно.

Относно твърдяното несъответствие с чл. 63 ДФЕС:

В искането се твърди също така несъответствие на разпоредбата на § 18 ПЗР ЗИДЗЕ с чл. 63 ДФЕС. Вносителят приема, че със законодателната промяна на режима на преференциалните цени в посока на тяхното намаляване, като се нарушава принципът на правна сигурност, и по-специално – свързаната с него закрила на легитимните очаквания на инвеститорите/производителите на енергия от ВИ, попадащи в обхвата на § 18, ал. 1 ПЗР ЗИДЗЕ, се разколебава въобще доверието на инвеститорите в стабилността на правната рамка в този сектор и така се създава препятствие за свободното движение на капитали в противоречие с изричната забрана в чл. 63 ДФЕС. Накратко, в основата на твърдяното несъответствие на § 18 ПЗР ЗИДЗЕ с чл. 63 ДФЕС е претендираната легитимност на правните очаквания на инвеститорите, попадащи в обхвата на ал. 1 от същия параграф, за запазване и занаяпред на гарантираната висока печалба и положението на икономическо предимство.

Целите на ЕС в сектор енергетика, така както са определени в чл. 194 (1), дял IV (Свободно движение на хора, услуги и капитали), глава "Енергетика", включват и гарантиране на функционирането на енергийния пазар, обезпечаването на енергийната сигурност, както и насърчаването разработването на възобновяеми енергийни източници. Преференциалните цени за енергия от ВИ са тип мярка за насърчаване производството на енергия от ВИ, за постигане на посочените цели, която в сравнение с други схеми за стимулиране, предвидени в Директива 2009/28, е непазарно ориентирана. Според практиката на ЕК и СЕС тя е държавна помощ и като всяка държавна помощ създава селективно икономическо предимство за нейните получатели и крие потенциална заплаха да наруши конкуренцията и да бъде несъвместима с общия пазар, освен ако не е предвидено друго в Договорите (чл. 107 (1) ДФЕС).

Водим от посоченото, Конституционният съд счита, че преди всичко следва да изясни доколко в конкретния случай има основание твърдението в искането, че са налице легитимни правни очаквания на субектите в обхвата на § 18, ал. 1 ПЗР ЗИДЗЕ в специфичния контекст на държавната помощ, без да навлиза по същество и да обхваща всички аспекти на същата.

По делото Essent Netwerk Noord (дело C-206/06 Essent Netwerk Noord [2008]) СЕС приема, че с понятието "намеса чрез държавни ресурси" в чл. 107

(1) ДФЕС е предвидено да бъдат обхванати и предимствата, предоставени посредством публична или частна организация, определена или учредена от държавата, за да прилага схемата за помощи наред с пряко предоставените от държавата. Такава е и позицията на ЕК в редица решения за преценка съвместимостта на схемите за подпомагане с изискванията по чл. 107 (1) ДФЕС – т.нар. решение на ЕК от 2011 г. относно мярка държавна помощ за енергоемките индустрии – Австрия No C 24/2009 (ex N 446/2008); решение на ЕК от 2016 г., за схемите за подпомагане на производителите на енергия от ВИ в Чешката република (SA.40171 (2015/NN), 28.11.2016 г., C(2016) 7827 final – т. 75 – 80 и т. 135), както и решение за държавна помощ SA.44840 (2016/NN) – България. Контролът върху държавната помощ се осъществява от ЕК (чл. 108 ДФЕС), която има широка дискреционна власт в тази материя, като нейните решения подлежат на съдебен контрол в съответствие с фундаменталния за правото на ЕС и националния правен ред на държавите членки принцип на върховенството на правото. ЕК може включително да отмени предварителната нотификация за определена категория държавна помощ (Регламент (ЕС) No 651/2014 на ЕК за обявяване на някои категории помощи за съвместими с вътрешния пазар в приложение на членове 107 и 108 ДФЕС, ОВ на ЕС, L 187/1 – Регламент (ЕС) No 651/2014; Регламент на Съвета (ЕС) No 734/2013 г. за изменение на Регламент (ЕО) No 659/1999 за установяване на подробни правила за прилагането на член 93 от Договора за ЕО).

През март 2016 г. до ЕК е отправено уведомление от компетентните органи на българската държава за оперативна помощ за производителите на енергия от ВИ под формата на преференциални цени за изкупуване на енергията (мярката, за която е изпратено уведомлението, е в сила от 3.05.2015 г. и ще изтече на 31 декември 2021 г.). То се предшества от писмо до ЕК на ДКЕВР (КЕВР от 2015 г.) от юли 2014 г., в което е направена констатация, че съобразно препоръките на ЕК в последните години производителите на енергия от ВИ са силно подкрепяни с преференциални цени, което е в съответствие с екологичните цели за постигане към 2020 г., но въпреки това този вид подкрепа води до нарушаване на конкуренцията в сектора. Поставен е акцент върху свръхкомпенсацията, специално на фотоволтаични и вятърни съоръжения, и е направено допускане за неправомерна държавна помощ. Въз основа на цялостен анализ на преференциалните цени като схема за подпомагане производителите на енергия от ВИ в България в контекста на чл. 107 ДФЕС ЕК (решение от 4.08.2016 г., C(2016) 5205 final – Държавна помощ

SA.44840 (2016/NN) квалифицира преференциалните цени в страната като държавна помощ. ЕК приема (пункт 104), че помощта е съвместима с вътрешния пазар по силата на чл. 107 (3) буква в) ДФЕС, но посочва, че България е привела в действие разглежданата мярка за помощ без предварително уведомление и помощта, предоставена до приемането на настоящото решение, е неправомерна помощ (пункт 103).

Насърчаването на производството на енергия от ВИ е един от приоритетите на европейската енергийна политика. За това свидетелства и чл. 194 в) ДФЕС. Тази цел е заложена в Директива 2009/28/ЕО, която не предписва задължително средство за постигане на целта. Европейската комисия изхожда от разбирането, че е необходима държавна намеса, която да подкрепи развитието на този сектор. Въпреки това, независимо от вида и формата на схемата за подпомагане, в случай че тя съдържа държавна помощ, тя следва да бъде нотифицирана до ЕК по реда на чл. 108 (3) ДФЕС, за да се произнесе относно съвместимостта с европейските правила за държавни помощи съгласно чл. 107 (1) ДФЕС. Държавната помощ може да бъде ефективен коректив на някои недостатъци на пазара. Като протекционистки инструмент на държавна интервенция в пазара тя проявява склонност да наруши конкуренцията и да деформира в крайна сметка общия пазар. Поради това правото на ЕС предвижда стриктна процедура за предоставяне на държавни субсидии. По дело C-199/06, CELF and ministre de la Culture and de la Communication (Centre d'exportation du livre français (CELF) and Ministre de la Culture et de la Communication v Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)), пар. 35, СЕС посочва, че "... държавата-членка, която възнамерява да отпусне помощ, не може да започне прилагането на предложените мерки, докато тази процедура не доведе до постановяването на окончателно решение на Комисията." Съдът е приел също, че "докато Комисията не е взела решение за одобряване и дори докато срокът за обжалване на едно такова решение не е изтекъл, получателят не може да бъде сигурен относно правомерността на предвижданата помощ, единствено годна да породи у него основателни очаквания" (пар. 67 от решение по същото дело).

Макар и визираното по-горе произнасяне на ЕК да се отнася пряко до мярка, която е в сила от 3.05.2011 г., направените анализи, както и оценките, които тя дава за прилаганата в страната схема за подпомагане на производителите на енергия от ВИ, са важни. Освен това в пункт 46 от решението се отбелязва, че компетентните български органи са дали

обяснения (след поискана от ЕК допълнителна информация) за някои нередности – двойно подпомагане на тези производители под формата на пълни преференциални цени и финансиране по линия на национални или европейски схеми за подпомагане. Те са установени след одит, извършен от Главна дирекция "Земеделие и развитие на селските райони" при задължителен одит през 2012 г. във връзка с инвестициите по мерки 311 и 312 от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 – 2013 г. Същественото в случая е, че ЕК квалифицира преференциалните цени като държавна помощ. Преференциалните цени за изкупуване на енергия от ВИ са предвидени в ЗАВЕИ (чл. 16, ал. 2 и чл. 21, ал. 2) и при транспонирането на Директива 2009/28/ЕС в ЗЕВИ са отново включени като мярка за насърчаване на енергията от ВИ. За периода 2007 – 2011 г. липсва уведомление до ЕК за тази прилагана в страната мярка за подпомагане. Един добросъвестен получател на помощта се предполага да проследи дали процедурата е била спазена и не може да се позовава на легитимни правни очаквания, ако не е била уведомена ЕК, информация за което е необходимо да бъде предвидливо и с дължимата грижа потърсена (в този смисъл решение на СЕС по дело T-328/09 *Producteurs de légumes de France v Commission*).

Като подчертава, че конституционната закрила се разпростира по отношение на обосновани правни очаквания, като отчита спецификата на режима на предоставяне на преференциални цени в страната за определена част от стопанските субекти в сектор енергия от ВИ, до промяната с оспорения § 18 ПЗР ЗИДЗЕ, както и предвид изискването очакванията на инвеститорите да бъдат формирани с дължимото внимание и да са разумни, при дадените обстоятелства, Конституционният съд счита, че позоваване на легитимни очаквания по конкретното дело е неоснователно.

В допълнение Конституционният съд посочва, че СЕС не е особено благосклонен към аргумента за легитимни правни очаквания в контекста на държавната помощ и поставя съществени изисквания към инвеститорите (решение по дело C-5/89 *Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany*, пар. 14; по присъединени дела T-427/04 и T-17/05 *France and France Télécom v Commission* и по дело C-24/95 *Alcan, Land Rheinland-Pfalz v Alcan Deutschland GmbH*, пар. 49; СЕС не поддържа и последващо саниране на неспазена процедура по дело T-150/12, *Greece v Commission*, 2014 г.).

Конституционният съд подчертава, че между насърчаването на инвестициите и преференциалните цени няма знак за равенство. Преференциалните цени са само една от възможните мерки за насърчаване, която в процеса на продължаващо развитие на електроенергийния вътрешен пазар в ЕС подлежи на съществено ограничаване. Това, че една инвестиция в някои години в рамките на дългосрочните договори – между 12 и 20 години в зависимост от типа ВИ – няма да генерира печалба, която да покрие плащания по заеми, получени за по-кратък от очаквания период за възвръщаемост на инвестициите, не означава, че инвестицията като цяло няма да бъде компенсирана и така да се възпрепятства свободата на движение на капитали. По-ниските преференциални цени променят само периода на възвръщаемост на инвестициите. Никой обаче не може да твърди легитимност на едно очакване мярката за насърчаване да не бъде променяна от законодателя в бъдеще. В конкретния случай става дума за такава промяна, продиктувана от целта за постигане на функциониращ вътрешен електроенергиен пазар за ЕС, в който процес участва и Република България. Постепенното извеждане на производителите на енергия от ВИ на свободния пазар предполага и заместване на тяхното директно ценово подпомагане с пазарно ориентирани схеми за насърчаване (Насоки за държавната помощ 2014 – 2020). Поддържането на необосновано високи преференциални цени за енергия от ВИ за субектите по § 18, ал. 1 ПЗР ЗИДЗЕ спрямо пазарните цени крие риск от деформиране на пазара в рамките на ЕС. Направената промяна позволява на инвеститорите да планират икономическото си поведение и дългосрочно да предвидят инвестициите си съобразно механизмите на пазара. Либерализирането на движението на капитали цели да подпомогне изграждането на единен пазар, включително и електроенергиен пазар за ЕС. Тъкмо това е и целта, към която е ориентирана предприетата промяна с оспорения в искането § 18 ПЗР ЗИДЗЕ.

Предвид изложеното и като съобрази, че в конкретния случай твърдяното от вносителя наличие на оправдани правни очаквания за субектите по § 18, ал. 1 ПЗР ЗИДЗЕ е неоснователно, Конституционният съд приема, че не е налице несъответствие на оспорената в искането законова разпоредба с чл. 63 ДФЕС.

Водим от горното, Конституционният съд намира искането за неоснователно и приема, че то следва да бъде отхвърлено. Разпоредбата на ал. 1 на § 18 ПЗР ЗИДЗЕ и свързаните с нея разпоредби в ал. 2, 3, 4 и 5 от § 18 ПЗР

ЗИДЗЕ не противоречат на чл. 4, ал. 1 и чл. 19, ал. 2 и 3 от Конституцията на Република България и не са в несъответствие с чл. 63 ДФЕС.

Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на четиридесет и девет народни представители от 43-то Народно събрание за обявяване на противоконституционност и за установяване на несъответствие с чл. 63 от Договора за функциониране на Европейския съюз на § 18, ал. 1, 2, 3, 4 и 5 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за енергетиката (ДВ, бр. 56 от 24.07.2015 г.).

РЕШЕНИЕ № 6 от 6.06.2017 г. на КС по к. д. № 15/2016 г.⁶

Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията на Република България по въпроса за обхвата на израза: "други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика", и включва ли се в него доклад по конкретно наказателно производство.

Конституционният съд в състав: Борис Велчев – председател, членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, при участието на секретар-протоколиста Росица Симова разгледа в закрито заседание на 6 юни 2017 г. конституционно дело № 15/2016 г., докладвано от съдията Таня Райковска.

⁶ Обн., ДВ, бр. 48 от 16.06.2017 г.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано на 10.11.2016 г. по искане на главния прокурор на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията на Република България по въпроса за обхвата на израза: "други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика", и включва ли се в него доклад по конкретно наказателно производство.

Според вносителя съдържанието на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията се разбира нееднозначно, като се очертават две противоположни тези: първата – че докладите на главния прокурор по своята същност представляват обобщена аналитична информация за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика, и втората – че Народното събрание е в правото си да изслушва и приема доклади на главния прокурор във връзка с предмета и развоя на конкретно наказателно производство.

Според главния прокурор докладите по чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията биха могли да съдържат обобщени данни за дейността на прокуратурата, включително анализи и констатации за тенденции и процеси, но не би следвало Народното събрание да очаква от главния прокурор доклад за предприетото и установеното от прокуратурата по конкретно наказателно производство или прогноза за бъдещия му край.

С определение от 19.01.2017 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането за тълкуване и е конституиран като заинтересовани институции Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Висшия съдебен съвет, Висшия адвокатски съвет.

Покани да предложат становища по делото са отправени до неправителствени организации – Съюза на юристите в България, Съюза на съдиите в България, Асоциацията на българските административни съдии, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на прокурорите в България, Камарата на следователите в България и Българската асоциация по криминология.

Покани да дадат писмено правно мнение по предмета на делото са изпратени до проф. д-р Екатерина Михайлова, проф. д-р Маргарита Чинова, проф. д-р Никола Манев и проф. д-р Пенчо Пенев.

Постъпилите становища и правни мнения се разделят на две групи.

Според тези от първата група, в която се включват министърът на правосъдието, Висшият съдебен съвет, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България, Камарата на следователите в България, Българската асоциация по криминология, Асоциацията на прокурорите в България, проф. д-р Никола Манев, при тълкуване на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията изразът "и други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика" по своята същност обхваща доклади, съдържащи обобщена аналитична информация за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика, но в него не се включва доклад по конкретно наказателно производство.

Според министъра на правосъдието по смисъла на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията докладите на главния прокурор по своята същност представляват обобщена аналитична информация за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика. Министърът на правосъдието, основавайки се на практиката на Конституционния съд – Решение № 17/1995 г. по к. д. № 13/1995 г.; Решение № 11/2002 г. по к. д. № 18/2002 г.; Решение № 6/1993 г. по к. д. № 4/1993 г.; Решение № 1/1999 г. по к. д. № 34/1998 г.; Решение № 9/2011 г. по к. д. № 7/2011 г., е мотивирал становището си за единственото възможно според него тълкуване на въведеното с последното изменение на Конституцията допълнение на чл. 84, т. 16, което следва да се отнася само до получаване на обобщена и аналитична информация, но не и на информация относно конкретно наказателно производство.

Според Висшия съдебен съвет (ВСС) отговорът на въпроса, поставен в искането на главния прокурор, трябва да е съобразен с факта, че докладите по конкретни наказателни производства не могат да бъдат изключени от обхвата на нормата като цяло, доколкото естествено се вписват в необходимостта от пълнота на информацията и изградените на нейна база аналитични доклади, респ. обобщения, които биха били изготвени в приложение на разпоредбата на

чл. 84, т. 16 от Конституцията. Но не трябва да се очаква от главния прокурор доклад за конкретно неприключило досъдебно производство, който би нарушил съществени законови правила от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК), Закона за специалните разузнавателни средства (ЗРС) и др., създадени с цел охраняване тайната на разследването, осигуряване сигурността и неприкосновеността на участниците в него, а като краен резултат – успешно разкриване на конкретна престъпна дейност. Становището на Висшия съдебен съвет е, че обхватът на тълкувания израз не включва доклад по неприключило досъдебно производство, който би нарушил законовите правила за водене на наказателния процес и с това би попречил за успешното приключване на разследването.

Висшият адвокатски съвет застъпва разбирането, че чрез изискването на информация по конкретни дела от Народното събрание в докладите по чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията би се стигнало до нарушаване на принципа на разделението на властите, което на практика означава изнемване или разместване на конституционни функции между отделните власти. В подкрепа на това становище се сочат аргументи от мотивите на Решение № 9/2011 г. (неточно посочено под № 7/2011 г.) по к. д. № 7/2011 г. на Конституционния съд, свързани със засягане на независимостта на съдебната власт и на принципа на разделение на властите при законово регламентиране на възможност за отправяне на искане от народни представители за предоставяне на сведения и документи, които съставляват следствена тайна.

Съюзът на юристите в България поддържа в писменото си становище, че докладите, изготвени на основание чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията, могат и трябва да съдържат обобщени данни и анализи за определен период по дадено направление, с които и в най-голяма степен прокуратурата може да бъде полезна на законодателя в осъществяване на неговите функции. Конкретно проявен интерес от Народното събрание по отделно наказателно производство – в досъдебната фаза или съдебен процес, с очакване за информация чрез възможността, установена в тълкуваната разпоредба, би довел до прекращаване конституционно допустимата граница за постигане на целта, заложена в нея.

Българската асоциация по криминология в своето писмено становище чрез председателя си доц. д-р Светла Маргаритова застъпва тезата, че конституционният законодател, допълвайки нормата с ново изречение в текста

на чл. 84, т. 16, е имал предвид обобщени доклади и по други проблеми, които се включват в предметния обхват на компетентността на прокуратурата. Поддържа се, че от тълкувания текст не може да се изведе изискването за представяне на доклад по конкретно висящо производство, защото противното би означавало да се наруши основният принцип на правовата държава за разделението на властите. Според асоциацията доклад с подобно съдържание би могъл съществено да накърни презумпцията за невинност, да рефлектира върху нарушаването на други основополагащи принципи на наказателния процес, като принципа на независимост и безпристрастност. Излагат се и аргументи, основани на Независимия технически анализ на структурния и функционалния модел на Прокуратурата на Република България от 20.12.2016 г., изготвен от международни експерти – прокурори от Великобритания, Испания, Германия и Нидерландия.

Камарата на следователите в България поддържа разбиране, че по смисъла на изречение второ на чл. 84, т. 16 от Конституцията главният прокурор може да изготвя само доклади, съдържащи обобщена информация за дейността на прокуратурата, но не и да предоставя информация по конкретни висящи наказателни производства. Изтъква се, че материалите и доказателствата, придобити в досъдебната фаза на процеса, нямат публичен характер и не могат да се разгласяват без разрешение на наблюдаващия прокурор, а запознаването на народните представители с материалите по конкретно производство е в пряко противоречие с нормите на НПК, където точно са определени участниците в досъдебната фаза, техните права и задължения.

В становището на Асоциацията на прокурорите в България се аргументира, че нормата на чл. 84, т. 16 от Конституцията следва да бъде тълкувана във връзка с действителното ѝ съдържание и последиците от нейното прилагане, както и с чл. 87 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), така и с чл. 138а, ал. 4 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 62 от 2016 г., в сила от 9.08.2016 г.), според които при обсъждане в парламента на докладите, изготвени на основание чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията, народните представители могат да поставят писмени въпроси, постъпили от граждани, институции и неправителствени организации във връзка с тези доклади, на които главният прокурор отговаря. Сочи се, че независимостта на съдебната власт не изключва отчетността, но когато се отчита необходимостта от информираност

на обществото по движението на конкретни досъдебни производства, следва да се съблюдава процесуалноправната норма на чл. 198 НПК. Оповестяването на факти и обстоятелства във връзка с оперативно-издирвателната дейност, довела до образуване на досъдебното производство, събраните доказателства на определен етап от развитие на досъдебното производство, получената информация чрез способите на доказване, използването на специални разузнавателни средства, сведенията за защитените свидетели, данните за различните следствени версии и др., създава реален риск за забава и/или осуетяване на наказателното преследване. Поддържа се, мотивирано от Решение № 9/2011 г. по к. д. № 7/2011 г. на Конституционния съд, че огласяването на информация по конкретно производство, представляваща следствена тайна, ще постави в риск информационната защита на разследването срещу евентуални опити за нерегламентирана намеса в него.

В писменото си правно мнение проф. д-р Никола Манев обосновава тезата, че докладите на главния прокурор пред законодателния орган по чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията не могат да бъдат друго освен обобщаване, анализ на многобройни водени дела по реда на правораздаването и досъдебното производство. Те отразяват конкретността, но на едно по-абстрактно равнище, за разкриването на което се ползват и пределно общи критерии – прилагане на закона, противодействие на престъпността и реализиране на наказателната политика. Такива критерии не могат да бъдат изпълнени със съдържание в отделно наказателно производство, защото се предвижда инстанционен процесуален контрол от проверяваща инстанция – по-горен съд, прокурор от горестояща прокуратура. Проф. д-р Н. Манев развива съображения, свързани с особеностите на досъдебното производство, и в частност на разследването, при което би могло да се създаде опасност за живота и здравето на отделни лица от състава на органите на досъдебното производство и други субекти на наказателнопроцесуални отношения (служител под прикритие, защитен свидетел). Посочва, че ако в наказателното производство има добита чрез специални разузнавателни средства информация, то тя е класифицирана по правилата на Закона за защита на класифицираната информация и довеждането на такава информация до знанието на лица, които нямат право да я научат, съставлява престъпление от общ характер съгласно чл. 357 и 360 от Наказателния кодекс.

Втората група становища са на Върховния касационен съд (ВКС), Съюза на съдиите в България и проф. д-р Екатерина Михайлова.

Върховният касационен съд застъпва тезата, че в израза "други доклади" по смисъла на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията може да се включва и доклад на главния прокурор по конкретно наказателно дело, но съдържанието на този доклад да бъде съобразено с разпоредбата на чл. 198 НПК, т. е. докладът не може да включва информация, свързана с разследваните лица, съществото на обвинението, събраните или предстоящите за събиране доказателства и извършването на конкретни процесуално-следствени действия, тъй като разгласяването на такава информация е възможно да изправи разследването пред сериозни трудности и на практика да не може да бъде доведено до успешен край.

Изложени са съображения, че на задължението на главния прокурор да изготви доклади и да не предоставя информация, представляваща следствена тайна, е необходимо да кореспондира задължението на Народното събрание да поставя въпросите към главния прокурор по такъв начин, че отговорите да не изискват разкриване на следствената тайна. Твърди се, че по този начин няма да бъдат засегнати правата на участниците в досъдебната фаза на процеса и интересите на правосъдието, от една страна, а от друга – ще бъдат удовлетворени изискванията за отчетност на прокуратурата.

Според Съюза на съдиите в България Народното събрание може да изисква доклад от главния прокурор по група от дела или по едно конкретно дело, доколкото това е свързано с искане на информация за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната отговорност, при направено уточнение, че този доклад по конкретно дело при никакви обстоятелства не трябва да накърнява установената и гарантирана презумпция за невинност. В становището се излага разбиране, че конституционният текст следва да се тълкува автономно и не се обуславя от законодателните решения, приети в НПК и ЗСВ, които уреждат правомощията на главния прокурор и подчинените му прокурори. Твърди се, че предложеният вариант за тълкуване не противоречи на други разпоредби на Конституцията и в частност на принципа на разделение на властите, защото той е не само разграничаване на правомощия, но и въвеждане на механизми, с които едната власт може да контролира другите две. Изложени са разбирания, че демократичното управление е ограничено управление и нито една власт не може да е носител на безкрайно много правомощия и да не подлежи на контрол. Съюзът на съдиите счита, че представянето на доклад по конкретно наказателно

производство от главния прокурор пред Народното събрание е израз на контрол, който то ще упражни върху прокуратурата, без да се изземват правомощията ѝ или по друг начин да се наруши нейната независимост. По този начин според становището Народното събрание ще осигури дължимата от прокуратурата отчетност пред обществото и ще го предпази от произвол. Обосновава се тезата за по-голямата независимост на съда поради отредената му "по-пасивна" функция, изразяваща се в изискване да правораздава, но само когато е сезиран, за разлика от прокуратурата, която може да е "по-активна" страна и да прецени дали и кога да се задейства, и това различие в нейна полза налагало въвеждане на по-голям контрол и отчетност.

Проф. д-р Екатерина Михайлова в правното си мнение поддържа, че обхватът на израза: "други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика", не включва само доклади с аналитична и обобщена информация, а следва да се тълкува в смисъл и на доклади, които предполагат по-голяма степен на конкретност отколкото тази, която се съдържа в годишните доклади по прилагането на закона, включително при определени от закона и ПОДНС условия и информация по конкретни наказателни производства. Посочва се, че конституционният законодател не е изрично изключил "доклади по конкретни наказателни производства", поради което Конституционният съд в своята тълкувателна дейност не би следвало да ги изключва, тъй като това ще означава дописване на Конституцията със заявка отнапред и абстрактно, че такива доклади са изначално изключени. След анализ на конституционните принципи и ценности, имащи отношение към тълкуването на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията – принципа на разделение на властите, независимост на съдебната власт и право на информация, които не функционират изолирано един от друг или пък в състояние на йерархичност, е мотивирано, че конкуренцията на конституционни принципи и ценности се решава от Конституционния съд във всеки отделен конституционноправен спор в рамките на правомощията за обявяване на противоконституционност на законови разпоредби. Според предоставения правното мнение тази конкуренция не може да бъде абстрактно и отнапред решена с тълкувателно решение на Конституционния съд. Поддържа се, че с направеното конституционно изменение в чл. 84, т. 16 и добавянето на изречение второ се постига предписанието, което Конституционният съд е дал в т. 4 на тълкувателно Решение № 8/2005 г. по к.

д. № 7/2005 г. Сочи се, че възможността да се предоставят "други доклади" от главния прокурор пред парламента се различава от процедурите на парламентарния контрол, осъществявани от Народното събрание спрямо правителството и отделните министри, предвидени в Конституцията. Според проф. д-р Е. Михайлова отчетността на главния прокурор може да се изрази в представянето на доклади, които са за прилагането на закона, действия или бездействия при противодействие на престъпността и реализирането или не на наказателната политика.

За да се произнесе, Конституционният съд взе предвид следното:

Конституционният съд е посочил в Решение № 8 от 1.09.2005 г. по к. д. № 7/2005 г., че "тълкуването, предвидено в чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, е абстрактно. То не е свързано с определен конкретен конституционноправен спор." Според съда тълкуването има за задача да разкрие точния смисъл на съответната конституционна разпоредба, да уточни смисловите акценти в нея, придържайки се в рамките, очертани от конкретните, съдържащи се в искането, въпроси.

В случая главният прокурор поставя въпроса за обхвата на израза в чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията – "други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика", и дали в него се включва доклад по конкретно наказателно производство.

Член 84, т. 16, изречение второ от Конституцията е приет от Народното събрание при последното, пето изменение на Основния закон (ДВ, бр. 100 от 2015 г.).

Текстът не е бил включен в проекта за закон, видно от стенографските дневници на Народното събрание по повод обсъждания законопроект № 554-01-144 от 24.07.2015 г. за изменение и допълнение на Конституцията на Република България. Той се появява по предложение на няколко народни представители между първо и второ гласуване на закона. Временната комисия за обсъждане на Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията след проведени дебати е приела по принцип предложението за допълнение на чл. 84, т. 16 с второ изречение, като основният дискуссионен въпрос е бил: дали Народното събрание може да "изисква" и други доклади от главния прокурор и дали те могат да бъдат по "проблеми от съществен обществен интерес".

Направеното предложение е предмет на обстоен парламентарен дебат в пленарното заседание на 9.12.2015 г.

В доклада на Временната комисия за обсъждане на законопроекта освен общи мотиви за целта на всички предложени промени в Конституцията – провеждане на структурна и организационна реформа на съдебната власт в съответствие с международните стандарти, като предпоставка за преодоляване на системните дефицити в българската конституционна демокрация се излагат и конкретни мотиви за предложеното допълнение. Посочва се, че с въвеждането на изречение второ на чл. 84, т. 16 от Конституцията се цели "повишаване на отчетността на главния прокурор и се създават предпоставки за вземане на информирани управленски решения, включващи организационни мерки, и за законодателна дейност, която почива на реална оценка на криминологичните фактори и на съществуващите потенциални или конкретни заплахи за правовия ред".

Въпросът за отчетността на съдебната власт намира разрешение през 2006 г. с приемането на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 27 от 31.03.2006 г.). С това трето изменение на Конституцията в глава трета, озаглавена "Народно събрание" – в чл. 84 се създава нова т. 16 със следното съдържание: "Изслушва и приема годишните доклади на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи."

Според мотивите на законопроекта на правомощието на Народното събрание да изслушва висшите ръководители на съдебната власт съответства тяхното задължение да изготвят и лично да представят пред парламента годишните доклади за ръководените от тях институции. Привеждат се аргументи, че чрез това ново правомощие на Народното събрание българските граждани получават конституционно гарантирана възможност да се информират за работата на съдебната власт, както и че се установява пряко взаимодействие между Народното събрание и висшите ръководители на съдебната власт, което да служи за анализ на съдебната практика и за усъвършенстване на законодателството.

В процеса на присъединяване на страната ни към Европейския съюз конституционната уредба на правомощията и функционирането на някои органи, включително и на Висшия съдебен съвет, търпи изменения със Закона

за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 12 от 6.02.2007 г.) – четвърто изменение на Конституцията. В текста на чл. 84, т. 16 отпада изискването докладите да се представят в Народното събрание лично от тримата ръководители на институции в съдебната власт и се въвежда задължение за внасянето им от Висшия съдебен съвет, след като ги е изслушал (запознал се е с тях). Изменението е продиктувано от необходимостта на конституционно ниво по-ясно да се открият мястото и ролята на Висшия съдебен съвет като орган на съдебната власт, както и да се ангажира отговорността му.

Правомощието в чл. 84, т. 16 на Народното събрание се основава на разбирането за въвеждане на повече прозрачност и отчетност на независимата съдебна власт, която се характеризира със своята самостоятелност и отделеност от другите две власти и с независимост на нейните органи.

Годишните доклади на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор, внесени от Висшия съдебен съвет съгласно чл. 84, т. 16, изречение първо от Конституцията, са самостоятелен елемент от гаранциите за публичност и отчетност на цялостната дейност на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи. Тези годишни доклади са "за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи" и съдържат обобщени данни, обобщена аналитична информация за работата им за определен календарен период.

Годишният доклад на главния прокурор се изготвя на основата на предоставената обобщена информация, съдържаща се в докладите на административните ръководители на отделните звена в прокуратурата, а не на основа на подробни справки за хода на всяко конкретно производство.

Обичайно обхватът и структурата му е съобразена с решение на ВСС, като съдържателната част е разделена на отделни раздели: обобщени изводи за дейността на прокуратурата и разследващите органи, включващи резултати и тенденции в противодействието на престъпността; необходими мерки и законодателни промени; дейност на териториалните прокуратури – досъдебна и съдебна фаза; видове образувани дела; срочност на разследването; следствен надзор, наказателносъдебен надзор; гражданскосъдебен надзор; решени производства от прокурор; върнати от съда дела и постановени оправдателни присъди; осъдителни решения на основание Закона за отговорността на държавата и общините за вреди; действия по изпълнение препоръките от

Доклада на Европейската комисия в рамките на Механизма за сътрудничество и проверка; международноправно сътрудничество; административна и контролно-ревизионна дейност; натовареност на прокурорските и следствените органи; дейност на Върховната касационна прокуратура; дейност на териториалните прокуратури и на Върховната административна прокуратура по административносъдебния надзор и надзора за законност; дейност на Бюрото за защита към главния прокурор; дейност на прокуратурата по изпълнение на Комуникационната стратегия на съдебната власт (2014 – 2020 г.); приоритети в дейността на прокуратурата и разследващите органи.

Чрез обсъждане на годишните доклади се създават предпоставки за ефективно взаимодействие на органите на съдебната и законодателната власт въз основа на съдържащия се анализ на дейността по разследването на престъпленията, на степента на латентност на определени престъпни посегателства, съдебната практика по наказателни дела, установени общи и специфични криминогенни фактори, кадрова обезпеченост и други обстоятелства, имащи отношение към противодействието на престъпността, с оглед усъвършенстване на законодателството при спазване на принципа на разделение на властите. Въведеното от конституционния законодател обсъждане от Народното събрание на годишните доклади е легитимна форма за постигане на публичност, на повече прозрачност и информираност относно дейността на органите на съдебната власт, проявление на специфичната проверка на съдебната власт от демократичната общност чрез политическите ѝ представители. Според чл. 117, ал. 2 от Конституцията съдебната власт е независима, което обаче не изключва отчетността ѝ.

Съгласно изречение второ на чл. 84, т. 16 от Конституцията 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.

От буквалния прочит на тълкувания текст следва, че единствено по отношение на главния прокурор е установена възможност за Народното събрание да изслушва и приема и други негови доклади освен годишния доклад. Това допълнение на чл. 84, т. 16 от Конституцията е мотивирано в хода на обсъжданията в пленарна зала с няколко допълнителни цели: "разширяване обхвата на отчетност на главния прокурор като ръководител на единната прокуратура, създаване на предпоставки за вземане на информирани решения,

включващи организационни мерки, и за законодателна дейност, която почива на реалната оценка на криминологичните фактори и на съществуващите потенциални и конкретни заплахи за правовия ред".

Така обоснованата от законодателя крайна цел не може да бъде абсолютизирана и сведена единствено като специфична само за прокуратурата дейност, доколкото съдилищата чрез налаганите конкретни наказания за извършени престъпни посегателства, а и други държавни органи също противодействат по специфичен за тях начин на престъпността и реализират държавната наказателна политика. Извеждането ѝ на преден план за прокуратурата може да се възприеме като оправдано с оглед нейната конституционна роля в противодействието на престъпността и реализирането на държавната наказателна политика, изразяваща се в упражняване на възложената ѝ компетентност по инициране/неинициране на наказателното производство в досъдебната фаза (образуване, отказ да се образува), съответно в съдебната фаза – внасяне/невнасяне на обвинителен акт.

Определящи за изясняване точния смисъл и разкриване на съдържанието на израза "други доклади" в тълкувания текст са:

- смисловите акценти в разпоредбата, поставени от конституционния законодател в конкретната формулировка на обсъждания конституционен текст – други доклади, относими към "дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика";

- съпоставянето и преценката на "другите доклади" в рамките и на изброените вече преследвани допълнителни цели с изменението: повишаване отчетността на главния прокурор; създаване на предпоставки за вземане на информирани решения, включващи организационни мерки, и за законодателна дейност, която почива на реалната оценка на криминологичните фактори и на съществуващите потенциални и конкретни заплахи за правовия ред, и накрая

- отчитане и съобразяване на конституционно установените предели на баланс между законодателната и съдебната власт.

Анализът на тълкувания текст дава основание за отделянето на две специфични дейности, при които изготвянето на доклади по конкретно наказателно производство е недопустимо по дефиниция. Това са специфичните дейности на прокуратурата по противодействие на

престъпността и по реализирането на наказателната политика. Този извод се налага поради следното:

И в двете направления в дейността на прокуратурата могат да бъдат открити общи белези, включващи поредица от повтарящи се специфични действия от Прокуратурата на Република България и постигнати резултати от тях, основани на статистически съвкупности – отделни видове престъпност или престъпността като цяло.

Престъпността е сложен социален феномен, своеобразна система, включваща извършените наказани и ненаказани (латентни) престъпления за определен период от време. В противодействието на престъпността като важна национална задача, чиято цел е ограничаване на факторите, които я обуславят, и намаляване броя на престъпленията, основен инструмент е превенцията. Тя предполага прилагане на комплекс от разнообразни мерки (законодателни, икономически, социални, здравни, образователни, възпитателни и много други), насочени към отслабване въздействието или блокиране влиянието на криминогенните фактори. От посоченото следва, че противодействието на престъпността като функция в дейността на прокуратурата няма основна тежест в същинската превенция на престъпността, доколкото органите, натоварени с осъществяване на правозащитната функция на държавата (прокуратура, съд), въздействат основно върху последиците от проявилите се вече криминогенни фактори – регистрирана престъпност на фаза досъдебно или съдебно производство – проявената престъпност.

Същинската превенция на престъпността следва да блокира в зародиш и да възпрепятства нейното осъществяване. Затова и функциите в тази специфична, условно наречена преднаказателноправна, превенция лежат главно върху други държавни органи и институции.

След като конституционният законодател изрично въвежда изрази "и други доклади за дейността на прокуратурата по противодействие на престъпността", то очевидно е, че доклад по конкретно наказателно производство не е дейност на прокуратурата по противодействие на престъпността като мащабно по своите измерения явление. Такъв доклад по конкретно наказателно производство би съставлявал най-много доклад по противодействие на отделно, единично взето, престъпно деяние при цялата условност на подобни разсъждения, доколкото определянето му като престъпно може да настъпи окончателно едва при влязла в сила осъдителна

присъда. Този аспект поставя въпроса за значението на подобен доклад по конкретно наказателно производство, особено в хипотезата на последващо постановена оправдателна присъда или неиницииране на съдебната фаза от наказателното производство. Евентуалното отсъствие на престъпление предвид началния етап на наказателното преследване и несигурността относно съдържанието на крайния съдебен акт – утвърждаващ престъпния характер на извършеното или отричащ това му качество, прави безпредметна дейността по противодействие на единично взето само за себе си деяние, което може и да не разкрие белезите на престъпление. Неслучайно конституционният законодател изрично изключва подобна възможност предвид използвания израз: "противодействие на престъпността" (като съвкупност от установени престъпления).

Самото реализиране на превантивните мерки, както и резултатите от противодействието на престъпността предполагат изследване на статистически съвкупности. Такива съвкупности като обект за самостоятелно изследване са: престъпността като цяло или отделни нейни видове за разкриване на съществените криминогенни фактори, както и на съвкупностите, по отношение на които са осъществени превантивни мерки с оглед достигане до изводи как определен набор от тях при нееднократно прилагане се е отразил върху състоянието и динамиката на определен вид престъпност.

Наказателната политика е част от общата държавна политика. Тя определя най-общите принципи и насоки относно криминализацията, съответно декриминализацията, на определени общественоопасни деяния относно утежняване или смекчаване на наказателната репресия, видовете наказания и много други, вкл. методите за превенция и контрол над престъпността. Наказателната политика, подобно на противодействието на престъпността, също предполага единодействие на властите, специализирано въздействие и проследяване резултатите от него върху статистически съвкупности.

Дейността по реализирането на наказателната политика, също както и при противодействието на престъпността, може да бъде проследена чрез обобщаване на данни, почерпени от изследвани статистически масиви. Те сами по себе си не съставляват отделно наказателно производство, а поредица от производства, поради което доклад по конкретно наказателно производство

е неподходящо средство за постигане на формулираната от конституционния законодател водеща цел на тълкувания текст – получаване на надлежна информация относно противодействието на престъпността или реализирането на наказателната политика, т. е. по отношение на масови явления, включващи множество единични проявни форми.

Очертаните допълнителни цели в хода на парламентарните обсъждания, свързани със "създаването на предпоставки за вземане на информирани решения, включващи организационни мерки, и за законодателна дейност, която почива на реалната оценка на криминологичните фактори и на съществуващите потенциални и конкретни заплахи за правовия ред", по определение също предполагат изследване на масови явления и разкриване на закономерности, които са им присъщи.

Посочените от законодателя информирани управленски решения, включително организационни и законодателни, не могат да разчитат на успех, ако се основават на доклад по отношение на единично, изолирано проявило се явление (незначителна част от статистически масив), доколкото единичността на проявлението от масовите явления насочва по-скоро към случайността, но не и към закономерността, която се проявява според правилото на т. нар. "закон за големите числа", т. е. в многото на брой изследвани проявления. За конкретния случай от значение е представителността на изводите от изследваните масиви въз основа на правилото – не всички бройки от съвкупността, но достатъчно на брой, така че крайните заключения, макар и основани на извадка, да са валидни за съвкупността като цяло.

Подобни изводи могат да бъдат свързани и с изискването за реалната оценка на криминологичните фактори, предполагащи изследване на престъпността като система от престъпни посегателства, както и относно потенциалните и конкретните заплахи за правовия ред, които могат да бъдат очертани отново чрез изследване на съвкупности от масови проявления.

Обсъдените специфики са в посока на това, че "другите доклади" съобразно използваната от конституционния законодател терминология и очертаните в хода на парламентарните обсъждания съпътстващи цели не биха могли да се изразят в друго освен в обобщени и аналитични доклади за дейността на прокуратурата по противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика, базирани на изследване на статистически масиви.

Отделното наказателно производство или единичният случай по правило не могат да открият закономерности, тенденции, съответно очаквания, в развитието на масовите явления и са без съществено значение, доколкото са нерепрезентативни както за информираните управленски решения относно евентуални организационни мерки, така и за законодателна дейност, противодействието на престъпността, реализирането на наказателната политика или за адекватно въздействие върху потенциалните или конкретните заплахи за правовия ред.

На самостоятелно разглеждане подлежи следващата визирана от конституционния законодател в чл. 84, т. 16, изречение второ хипотеза, свързана с ясно очертан възможен предмет – "други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона". Такива доклади по конкретно наказателно производство не биха били изключени а priori въз основа на буквалния прочит на тълкуваната разпоредба, разгледана без връзка с други разпоредби на Конституцията. Това налага изследване на очертаната хипотеза във връзка с конституционноправни норми, визиращи разделението на властите, независимостта на съдебната власт, установените предели на баланс и взаимодействие между законодателна и съдебна власт.

С приемането на Конституцията на Република България от 1991 г. се въведе нов конституционен модел на съдебната власт, а нейните основни характеристики са посочени в глава шеста. По волята на Великото Народно събрание в осъществяването на съдебната власт участват три вида държавни органи – съдилища, прокуратура и следствени органи. В свое тълкувателно решение Конституционният съд е приел, че органите на съдебната власт не са и не могат да бъдат равнопоставени, тъй като учредителната власт чрез конституционната рамка е определила за всеки от тях различна функция и всеки от тях с различен интензитет и с различни средства осигурява реализацията на съдебната власт (Решение № 8/2005 г. по к. д. № 7/2005 г.).

В чл. 127 от Конституцията са посочени функциите на прокуратурата и способите за тяхната реализация, като основното в дейността ѝ, която конституционният законодател ѝ възлага, е да следи за спазването на законността при строго определени граници, очертани от способите, съдържащи се в чл. 127, т. 1 – 6 от Конституцията.

Основният закон издига във върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност. Без съмнение сигурността на гражданите е

в пряка връзка с ефективността на борбата с престъпността. Тя е един от общодържавните приоритети и не е възможно, а и конституционният законодател не свързва, нито възлага противодействието на престъпността само на една институция или дори само на една от властите.

Сътрудничеството между властите е гаранция не само за прозрачност в работата, но и за напредък в борбата с престъпността. То се гради на основата на ясно разграничени правомощия и отговорности в съответствие с принципа за разделението на властите. Конституционният съд многократно е посочвал в своята практика, че разбирането за демокрация и правова държава е свързано неразривно с конституционния принцип за разделение на властите, установен в чл. 8 от Конституцията.

Съдът последователно поддържа в своите решения, че трите власти са равнопоставени, независими и функционират в определена връзка. Разделението на властите се определя като метод за оптимално функциониране на държавната власт и средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на другите държавни органи. Трите власти не са изолирани, а си взаимодействат и конституционният законодател е задължен да осигурява механизми за тяхното балансиране, така че правата на индивида да бъдат защитени. Взаимното въздържане и контрол не допускат както навлизане в присъщата компетентност, така и размиване в отговорността за осъществяване на конституционно възложените дейности.

Прокуратурата има равностоен конституционен статус като част от съдебната власт. В условията на конституционна демокрация нейната крайна цел е осигуряване върховенството на правото, управление на обществото единствено под властта на закона. Дейността ѝ трябва да е съвместима едновременно с публичния интерес и утвърдените фундаментални правни принципи, което изисква точен баланс между независимостта на прокуратурата и демократичните механизми за наблюдение върху нея.

В сложния комплекс на сътрудничество между държавни органи и взаимно съдържане Народното събрание като орган, формиращ наказателната политика, разполага и с необходимите средства за наблюдение и проверка на другите власти в тази сфера. Тези средства обаче в съответствие с принципа за разделение на властите не могат да бъдат от такова естество, че да позволят навлизане в същността на компетентност на съдебната власт, чието предназначение е осъществяване на правозащитната функция на държавата, и

в частност – в компетентността на прокуратурата да следи за спазването на законността чрез конституционно предписаните способности в чл. 127 от Конституцията. Основният закон ясно е установил пределите на съдържащите действия на законодателя по отношение на прокуратурата като част от съдебната власт – до годишните доклади, както и други доклади, които са с предмет, съобразен с изискването всяка власт да остане в границите на осъществявана от нея конституционно възложена власт.

Не може да бъде отречена възможността при необходимост, свързана със защита на националната сигурност, значимостта на случая и неговия обществен отзвук, главният прокурор по собствена инициатива да предостави на Народното събрание информация по отделно наказателно производство, ако това се налага за упражняване на някое от парламентарните правомощия – приемане на законодателни промени, осъществяване на контрол върху органите на изпълнителната власт и т.н. Това би било израз на съвместимо с Конституцията сътрудничество между обособените от нея независими власти. Разбира се, право на главния прокурор е да определи обема на информацията, както и да избере най-подходящия момент за нейното предоставяне, така че докладът му да не постави под въпрос независимостта на прокуратурата или да накърни осъществяването на конституционните ѝ функции (например функцията по разследването чрез разкриване на следствената тайна).

Народното събрание не само формира държавната политика за противодействие на престъпността, но и разполага с възможност за балансиране на дейността на държавните органи, предназначени да я осъществяват, включително и да се информира за постигнатите в този процес резултати чрез конституционно предвидените аналитични доклади по тема в рамките на очертавания от Конституцията предмет (изречение второ на чл. 84, т. 16).

В конкретния случай Конституционният съд не се отклонява от своето разбиране в унисон с цитираното тълкувателно Решение № 8/2005 г., че по отношение на органите на съдебната власт правомощията на Народното събрание, свързани с наблюдение и анализ на резултатите от държавната политика за противодействие на престъпността, не бива да се отъждествяват с класическите форми на парламентарен контрол, присъщи за взаимоотношенията между законодателна и изпълнителна власт, защото би

довело до такава намеса, която променя фундамента, върху който е изграден конституционният модел на държавата.

При така очертаните по-горе изходни положения се достига до извод, че докладът по чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията не следва да се основава на конкретно наказателно производство, защото по този начин съществува риск от засягане по конституционно недопустим начин независимостта на съдебната власт и до нарушаване на установения в Конституцията баланс между властите в противоречие с основните принципи на установеното държавно управление, изградено върху конституционния принцип за разделение на властите, съществена гаранция за спазването на който е независимостта на съдебната власт. Това разбиране съвпада и с виждането на Конституционния съд в Решение № 9/2011 г. по дело № 7/2011 г., че "като държавни органи прокуратурата и следствието не трябва да предоставят на народните представители сведения и документи, когато те представляват следствена тайна". Досъдебната фаза на наказателния процес не е публична и материалите по разследването не могат да бъдат разгласявани без разрешение на наблюдаващия прокурор (чл. 198, ал. 1 НПК). Предоставянето по искане на Народното събрание на информация, представляваща следствена тайна, в доклад на главния прокурор по конкретно наказателно производство крие риск от пречатстване на ефективността и шансовете за успешно финализиране на разследването, отговорност за което в крайна сметка носи прокуратурата. Създава се възможност да се стигне до осуетяване разкриването на истината в досъдебното производство. Осведомяването на депутатите за предмета на конкретно наказателно производство, за извършени действия по разследването, за събраните доказателства или за предстоящи процесуални действия може да доведе и до нарушаване на редица права, включително и на правото на личен и семеен живот по чл. 8 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, като част от националния правен ред, и то не само по отношение на обвинените лица, но и относно пострадали от престъпление свидетели по делото, и на минималните стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпление.

Заслужава внимание също така, че конституционният законодател е предвидил и по отношение на "другите доклади", че те не само се изслушват, но и се приемат от Народното събрание. В случай че "другите доклади" съдържат данни по конкретни наказателни производства, самият акт на приемане включва оценъчен момент чрез одобрение/неодобрение и е от

естество пряко да засегне дейността на прокуратурата и на съдебната власт като цяло. Конституционният съд посочва, че работата с факти, които представляват следствена тайна, е в правомощието на органите на съдебната власт и конституционният статус на прокуратурата и следствието не може да бъде накърняван, тяхната дейност не може да бъде затруднявана чрез нарушаване на следствената тайна. Опазването на следствената тайна се вписва в осъществяването на съдебната власт от нейните органи, които са независими при изпълнение на своите функции, а прокуратурата е част от тях.

Предвид изложеното, свързване на изрази "други доклади" с отделно, конкретно взето наказателно производство е конституционно недопустимо както поради ограниченията, следващи от установения конституционен модел на функциониране на трите власти, така и поради невъзможност на тези "други доклади" ефективно да обслужват заложените в Основния закон цели.

По изложените съображения Конституционният съд приема, че в изрази "други доклади по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика" от изречение второ на чл. 84, т. 16 на Конституцията се включват различни обобщени и аналитични доклади относно осъществяваната дейност на прокуратурата в пределите на конституционно очертания предмет. Според Конституционния съд тези "други доклади" са различни по време и/или съдържание от годишните доклади по чл. 84, т. 16, изречение първо от Конституцията. Те съдействат за упражняване конституционните правомощия на Народното събрание, но то не може да обвързва с покана главния прокурор за доклад относно дейността на прокуратурата по конкретно наказателно производство.

Водим от горното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, Конституционният съд на Република България

РЕШИ:

В обхвата на изрази "други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика" по смисъла на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията се включват различни обобщени и аналитични доклади относно осъществяваната дейност на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика.

Тези доклади са различни по време и/или съдържание от годишните доклади по чл. 84, т. 16, изречение първо от Конституцията и са предназначени да съдействат за упражняване на конституционните правомощия на Народното събрание.

Народното събрание не може да изисква от главния прокурор доклад относно дейността на прокуратурата по конкретно наказателно производство.

Становище на съдията Кети Маркова

Подкрепям изцяло диспозитива на приетото решение, мотивите към него, аргументиращи изречения 1 и 2 от тълкувателния диспозитив, както и частично тези, отнасящи се до изречение 3 от същия диспозитив. Не споделям обаче част от съображенията в мотивите, обосноваващи приетото с изречение 3 на иначе верния като краен резултат диспозитив, които намирам, че не осигуряват необходимата пълнота и всеобхватност, дефинитивно изискуема в рамките на развиваната от Конституционния съд тълкувателна дейност по настоящото дело.

Възприетата посока на разсъждения създава известно впечатление на едностранчивост в интерпретацията, без да обхваща в цялост комплекса от съществени, принципи въпроси, които поставя приложението на тълкуваната конституционна норма. Излишно е да се припомня, че настоящото конституционно производство е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията- за нормативно тълкуване на конституционна разпоредба, а не за решаване на конкретен спор за противоконституционност на закон например, когато инцидентното /казуално/ тълкуване е напълно достатъчно. В този смисъл съвсем не е случайно, че конституционноправната доктрина определя тълкувателното правомощие на Конституционния съд като най- мощното, или негово „свръхправомощие“. Резултатът от тълкуването на Конституционния съд, обективизирано с диспозитива на решението, го превръща в неразделна част от самата конституционна норма, респ. следва да гарантира онази стабилност и еднозначност при прилагането на Основния закон, която да не допуска фриволни интерпретации, понякога и в колизия с вложените от съда съдържание и смисъл. Разпоредбите на Конституцията като основен закон на държавата имат своето непосредствено действие, т.е. те са действащо право, а тяхна същностна характеристика е и високата степен на абстрактност.

Последното задължително и винаги следва да бъде съобразявано, когато Конституционният съд упражнява правомощието си да тълкува Конституцията. В този смисъл, при автентичното тълкуване на конкретна конституционна разпоредба не е достатъчно да се изтъкнат само обичайните, най- често възникващите в практиката казуси, какъвто се оказва възприетият в случая подход, защото същата ще се прилага с вложеното по пътя на тълкуването съдържание, и то по отношение на всички възможни случаи, които могат да съдържат различни нюанси и особености, отличаващи ги от най- типичните, понякога значително. По мое виждане именно тук е основният недостатък на приетите от мнозинството съдии мотиви в посочената по- горе част.

Вярно е че всяко тълкувателно питане има своята предистория, породено е от възникнали противоречиви или най- малкото нееднозначни виждания за смисъла и съдържанието, вложени в съответната конституционна разпоредба. Обичайно, вносителят цели да получи от съда конкретен отговор, изведен по пътя на тълкуването. Данни в тази насока се съдържат и в самото искане, с което Конституционният съд е сезиран по настоящото дело. И ако този подход на вносителя е правилен и напълно оправдан, в подкрепа на обоснования от него правен интерес, това съвсем не означава, че същото се отнася и за съда. Според мен мотивите не осигуряват необходимата и изискуема всеобхватност, преценявана с оглед зададения конкретен предмет на тълкуването.

За да се достигне до правилния по същество отговор на въведеното тълкувателно питане, изходната позиция на разсъжденията на съда най- напред следваше да се съсредоточи върху едно изначално разграничаване, което макар да остава в сферата на използвания понятиен инструментариум, се оказва особено съществено: „доклад по конкретно наказателно производство“ и „доклад по въпроси, възникнали във връзка с конкретно наказателно производство“. Това е така, защото тълкувателният отговор на Конституционния съд относно разпоредбата на чл. 84, т. 16, изречение 2, при искане за задължителното тълкуване на която е сезиран, в контекста на формулирания въпрос: „Какъв е обхватът на израза „други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика и включва ли се в него доклад по конкретно наказателно производство.“, в двете визирани хипотези би се оказал различен.

Когато стане ясно, че в първия случай се касае до въпроси за дейността на прокуратурата по самото наказателно производство, отговорът е ясен. Той е обективиран в изречение 3 на диспозитива на решението и е подробно аргументиран в мотивите, които в тази им част напълно споделям. Повече от сигурно е, че конституционният принцип на разделение на властите изключва изземването под каквато и да е форма на правомощия на съдебната власт от законодателната. Този основен принцип ще се окаже нарушен и тогава, когато искането на Народното събрание за доклад от главния прокурор формално е в синхрон с действащата конституционната уредба, но по своето същество, в действителност се свежда до търсене на информация за действията на прокуратурата по приложението на НК, НПК и др., отнася се до предприети процесуално- следствени действия, доказателства и доказателствени средства, привлечени към наказателна отговорност лица по неприключило наказателно производство и т.н.

Съвсем различен обаче според мен е случаят когато Народното събрание покани главния прокурор да представи доклад по въпроси, свързани с констатиран от прокуратурата проблеми например по прилагането на закона - материален или процесуален, възникнали и очертали се в рамките на провеждано наказателно производство, но оставащи извън самия процес и неговото развитие. Макар и предпазливо, като изключение, Конституционният съд допусна възможността главният прокурор по своя инициатива да предостави на Народното събрание информация, свързана с отделно наказателно производство- ако последното е със значителен обществен интерес, с настъпили тежки последици от деянието, засяга се защитата на националната сигурност и др. Мнозинството съдии обаче спря до тук и не допусна същият доклад, със същото съдържание, да бъде изслушан и приет, когато инициативата за него е на парламента. За мен това остава изцяло необяснимо и нелогично, а и не откривам каквато и да било конституционна основа за подобно заключение.

Важно е обаче в този случай да се направят три съществени уговорки: 1/ Тук изобщо не става дума за действията на прокуратурата по самото разследване, стратегията и тактиката на разследването, неговия ход, процесуалните действия по привличането на конкретни лица към наказателна отговорност, събирането на доказателства и т.н., които, както вече се изтъкна, не могат да бъдат предмет на доклад на главния прокурор, предназначен за Народното събрание; 2/ Каквато и да е формулировката на отправената към

главния прокурор поканан, във всички случаи преценката дали и доколко може да даде поисканите отговори, с оглед запазване на следствената тайна, защитата на свидетели, използването на специални разузнавателни средства и т.н., е единствено негова; Казано с други думи, главният прокурор ще вземе своето суверенно решение по начин, осигуряващ независимостта на прокуратурата като част от съдебната власт, и същевременно недопускащ компроментиране на самото разследване /в случай, че производството е в досъдебна фаза/, т.е. той може напълно резонно и в съответствие с Конституцията да откаже изцяло или частично да предостави поисканите от него сведения; 3/ Търсената от парламента информация задължително следва да е свързана с необходимост, произтичаща от упражняването на някое от собствените му правомощия- подобряване на законодателството или парламентарен контрол върху изпълнителната власт.

На следващо място, приема се от мнозинството, че „отделното наказателно производство, или единичният случай по правило не могат да открият закономерности, тенденции, съответно очаквания в развитието на масовите явления и са без съществено значение...“ във връзка с вземането на информирани управленски решения за предприемането на евентуални организационни мерки, законодателната дейност, противодействието на престъпността и др. Тази позиция според мен е невярна и не намира опора в релевантната конституционна уредба. Никъде Конституцията в чл. 84, т. 16, изр. 2 не въвежда количествен, или какъвто и да било друг критерий, извън предметния.

За да илюстрирам казаното до тук, ще припомня наказателното производство, добило популярност като делото „Сарафово“- терористичен акт с непосредствен извършител чужд гражданин, със значителен брой на пострадалите лица- загинали и тежко ранени чужди граждани, с изключителен обществен отзвук в национален и международен мащаб. Вън от съмнение е, че в случая става дума за сложно и мащабно разследване, представляващо прецедент, а в известен смисъл и сериозно предизвикателство в практиката на прокуратурата и разследващите органи.

Така, ако се следва логиката на приетите от мнозинството мотиви, при констатиран проблем с правоприлагането при съществуващата релевантна действаща нормативна база, ще се окаже, че главният прокурор може да поиска от Народното събрание да бъде изслушан и да бъде приет докладът му

по въпроса, но в същото време, по същия въпрос, и на същото конституционно основание Народното събрание, и то с цел да осигури необходимо съдействие в рамките на собствената си компетентност, по дефиниция не може да изиска такъв, включително при стриктното съобразяване на всички /вече обсъдени/ ограничения относно съдържанието и обема на предоставената информация.

С последното не мога да се съглася, поради което убедено считам, че в зависимост от данните, характеризиращи случая, дори и едно отделно наказателно производство, но единствено в разглеждания аспект, може да послужи и е достатъчно да предпостави основанието за доклад на главния прокурор по реда на чл. 84, т. 16, изречение 2 от Конституцията. Адресатът на този доклад- Народното събрание разполага с типичната за един законодателен орган компетентност- за приемането на законодателни промени, насочени към развитие и подобряване на приложимата правната уредба. Същото се отнася и за втората група негови правомощия- по упражняването на парламентарен контрол върху изпълнителната власт, в случаите, когато докладът на главния прокурор съдържа данни за проблеми от различен характер, отнасящи се до дейността на отделните органи, пряко или косвено ангажирани с процеса, координацията помежду им и т.н. Нека припомним, че разследващите органи по правило са ситуирани в структурите на МВР, съдебните поръчки се изпълняват чрез Министерство на правосъдието, а международните връзки, включително дипломатическите и консулски отношения, са компетентност на Министерство на външните работи.

В заключение, не намирам, че изискването по инициатива на парламента на доклад от главния прокурор, с предмет по чл. 84, т. 16, изречение 2 от Конституцията, изводим и аргументиран с едно конкретно наказателно производство, следва да се третира като несъвместимо с Основния закон, ако стриктно са спазени ограниченията в очертаната по- горе рамка. По този начин, дори и само в теоретичен план, не би могло да се достигне до възможно нарушаване на конституционния принцип за разделение на властите /чл. 8 от Конституцията/, независимостта на съдебната власт /чл. 117, ал. 2 от Конституцията/ и създаване на пречки за прокуратурата пълноценно да осъществява своите правомощия /чл. 127 от Конституцията/. Напротив, това е израз на едно позитивно сътрудничество и взаимодействие между отделните власти, което не намирам основание да бъде отричано.

РЕШЕНИЕ № 7 от 27.06.2017 г. на КС по к. д. № 2/2017 г.⁷

Делото е образувано по искане на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 40, ал. 1, т. 2 от Закона за здравното осигуряване в частта, която се отнася за пенсионерите, регистрирани като упражняващи свободна професия и/или занаятчийска дейност, чрез препращане към чл. 4, ал. 3, т. 1 от Кодекса за социално осигуряване.

Конституционният съд в състав: председател: Борис Велчев, членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, при участието на секретар-протоколита Мариана Георгиева разгледа в закрито заседание на 27 юни 2017 г. конституционно дело № 2/2017 г., докладвано от съдията Румен Ненков.

Производството пред Конституционния съд (КС) е по чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 2 от Конституцията на Република България (Конституцията).

За произнасяне по същество е допуснато искане на тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) за установяване на противоконституционност на чл. 40, ал. 1, т. 2 от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО) (обн., ДВ, бр. 70 от 1998 г.; посл. изм., бр. 98 от 2016 г.) в частта, която се отнася за пенсионерите, регистрирани като упражняващи свободна професия и/или занаятчийска дейност, чрез препращане към чл. 4, ал. 3, т. 1 от Кодекса за социално осигуряване (КСО). Вносителят се позовава на противоречие с основното начало на равенство на гражданите пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията), като приема, че лицата от посочената група неоправдано са поставени в по-неблагоприятно положение от онези, които не работят. Твърди, че в случая задължителните здравни вноски фактически са се превърнали в данък, а това е в нарушение на чл. 60, ал. 1 от Конституцията.

⁷ Обн., ДВ, бр. 53 от 4.07.2017 г.

Поддържа също така, че установеният законов механизъм за определяне на размера на вноската е несправедлив и води до неоправдано накърняване на правото на собственост по чл. 17 от Конституцията в контекста на чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС).

От заинтересуваните институции становище са представили Министерският съвет, министърът на здравеопазването, министърът на финансите, министърът на труда и социалната политика, Националната здравноосигурителна каса, Националният осигурителен институт, Националната агенция за приходите, Комисията за защита от дискриминация, Българският лекарски съюз, Висшият адвокатски съвет и Националната занаятчийска камара.

Становище по предмета на делото са предложили още Съюзът на юристите в България и Българската асоциация на пенсионерите.

Писмено правно мнение са дали проф. Васил Мръчков, проф. Йордан Христосков и проф. Красимира Средкова.

Комисията за защита от дискриминация, Висшият адвокатски съвет, Националната занаятчийска камара, Съюзът на юристите в България и Българската асоциация на пенсионерите намират искането за основателно и предлагат да бъде уважено. Според тях към момента на пенсионирането принципите на взаимност и солидарност в здравното осигуряване вече са напълно реализирани по отношение на пенсионираните граждани, които с предходния си принос са изпълнили максимума на ангажимента си към здравноосигурителните фондове. Считат, че е несправедливо за всеки работещ пенсионер да постъпват две здравноосигурителни вноски. Твърдят, че оспорената разпоредба създава неравнопоставеност между упражняващите свободна професия и/или занаятчийска дейност пенсионери и останалите пенсионери, които не работят. Поддържат, че сигурността на здравноосигурителната система няма да бъде застрашена, ако работещите пенсионери от посочената група бъдат освободени от задължителните здравноосигурителни вноски върху допълнително реализирания от тях доход.

Обратното становище застъпват Министерският съвет, министърът на здравеопазването, министърът на финансите, министърът на труда и социалната политика, Националната здравноосигурителна каса, Националният осигурителен институт, Националната агенция за приходите и

Българският лекарски съюз, както и проф. Васил Мръчков, проф. Йордан Христосков и проф. Красимира Средкова, които намират искането за неоснователно. Според тях оспорената разпоредба не нарушава принципа на равенство пред закона, защото правилно третира еднакво всички лица, които реализират доход от трудова дейност, без да дава неоправдано предимство на пенсионерите. Позовавайки се на особеностите на системите на социално осигуряване и здравно осигуряване, поддържат, че в случая аналогията с Решение № 5/2000 г. по к.д. № 4/2000 г. е неприложима. Във връзка с това отбелязват, че здравното осигуряване, за разлика от социалното осигуряване, не допуска реципрочност между приноса на отделния гражданин и обезпечената полза (съответната медицинска помощ), тъй като е основано на равнопоставеност на осигурените лица при достъпа до лечение, не функционира на партиден, а на разходопокривен принцип и не покрива еднократно осигурителния риск. По отношение на законовия механизъм за определяне на параметрите на задължителната здравноосигурителна вноска сочат предходна практика на КС, според която Конституцията дава възможност на законодателя да прави преценка по целесъобразност при съобразяване на материалните възможности на осигурените лица наред с необходимостта да бъде обезпечено достатъчно финансиране на достъпна медицинска помощ. Твърдят, че регулирането на правото на собственост е извън предмета на оспорената разпоредба, поради което не може да се поставя въпросът за неговото накърняване, включително и в светлината на чл. 1 от Допълнителния протокол към КЗПЧОС. Отхвърлят и тезата, че задължителните здравноосигурителни вноски са данък, защото срещу тях гражданите пожизнено могат да разчитат на адекватно медицинско обслужване.

Като обсъди материалите по делото, Конституционният съд прие, че искането е неоснователно по следните съображения:

Конституцията предвижда специална защита на здравето на човека, третирайки го като изключително важна обществена ценност. На тази основа чл. 52, ал. 3 задължава държавата да се ангажира със закрилата на здравето, а успоредно с това чл. 52, ал. 1 закрепва като основно право на гражданина и правото на здравно осигуряване, насочено към гарантиране на достъпна медицинска помощ. Основният закон изисква условията и редът за упражняване на това право да бъдат определени със закон. Държавата изпълнява това свое задължение чрез регламентацията по ЗЗО.

Без да са изброени изчерпателно, източниците на финансиране на здравеопазването също са предмет на конституционна уредба, в която личните осигурителни вноски са посочени изрично (чл. 52, ал. 2). Конституцията не ограничава законодателя да обвърже осигурения гражданин със задължение да допринася за общото благо чрез внасяне на определена вноска в целевите фондове на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК), вместо да разчита единствено на неговата добра воля, т.е. на свободното му усмотрение. Този подход е в синхрон с конституционната идея за създаване на "социална държава", чиято реализация неминуемо е обвързана с необходимост от солидарност и взаимопомощ между членовете на обществото. Чрез прилагането му се гарантира справедливостта като конституционна ценност, защото ако беше възприет противоположният принцип на доброволност на личния принос, би възникнал риск от облагодетелстване на недобросъвестни членове на обществото. Конституционособразността на въвеждането на задължение за внасяне на лични осигурителни вноски (както за пенсионно, така и за здравно осигуряване) е утвърдена категорично и недвусмислено с редица предходни решения на Конституционния съд (вж. Решение № 32/1998 г. по к.д. № 29/1998 г., Решение № 8/2012 г. по к.д. № 16/2011 г., Решение № 2/2014 г. по к.д. № 3/2013 г., Решение № 3/2016 г. по к.д. № 6/2015 г. на КС и пр.). Настоящият състав на съда не намира основание да се отклони от тази трайно установена практика.

Всеки човек, докато е жив, се нуждае от здравна помощ, поради което през целия му живот се налага да се набират финансови средства за неговото здравно осигуряване. Възприемайки като водещ принципа за задължителност на здравните вноски по отношение на осигуреното лице, с чл. 40 ЗЗО законодателят е приел, че полученият доход е основа за определяне на отделната индивидуална здравноосигурителна вноска. Този подход съответства на изискванията за социална справедливост и гражданска солидарност.

Същевременно равенството пред закона и свързаната с него забрана за дискриминация по чл. 6, ал. 2 от Конституцията не се нарушават, когато законодателят, воден от съвместима с Основния закон цел, вместо да предвиди попълване на здравните фондове единствено от задължителните вноски на осигурените лица, по отношение на определени групи от тях прехвърля тежестта на осигуряването, изцяло или отчасти, върху други източници, като държавния бюджет, работодателите или съответните ведомства. Например, в

социалната държава, която е възприела като общочовешки ценности хуманизма, справедливостта и търпимостта (абзац 2 от Преамбюла на Конституцията), е напълно оправдано здравното осигуряване на определени обществени групи, които са в икономически неравностойно положение (малолетни и непълнолетни, задържани под стража, учащи се младежи, бежанци и пр.), да е за сметка на държавния бюджет (вж. чл. 40, ал. 3 ЗЗО). Във връзка с предмета на настоящото конституционно дело е особено важно да се подчертае, че размерът на пенсиите, получавани от държавното обществено осигуряване и професионалните пенсионни фондове, служи като основа за определяне на здравноосигурителната вноска за отделния пенсионер, но вноските винаги са за сметка на държавния бюджет (чл. 40, ал. 1, т. 4 ЗЗО).

Частично оспорената разпоредба на чл. 40, ал. 1, т. 2 ЗЗО установява начина за определяне на здравноосигурителните вноски, дължими от лицата по чл. 4, ал. 3, т. 1, 2 и 4 КСО. В кръга на задължените попадат и гражданите, регистрирани като упражняващи свободна професия и/или занаятчийска дейност. Законодателят е визирал всички лица, които получават доходи от полагането на труд, без да отделя получаващите пенсия от непридобилите това право. Подходил е в духа на Основния закон, избягвайки риска от неравно третиране и създаване на неоправдани привилегии, несъвместими с принципите по чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Така, от една страна, всички пенсионери от държавното обществено осигуряване или от професионалните пенсионни фондове са освободени от задължението да правят задължителни здравноосигурителни вноски, защото тази тежест е поета от държавния бюджет по силата на чл. 40, ал. 1, т. 4 ЗЗО. От друга страна – всички граждани, които получават доходи от свободна професия и/или занаятчийска дейност, независимо дали получават и пенсия, имат съответно задължение към фондовете на здравното осигуряване.

Уважаването на искането, така както е направено от вносителя, би довело до неравно третиране, което не намира своето оправдание в Конституцията. От неприлагането на оспорената разпоредба само по отношение на пенсионерите, регистрирани като упражняващи свободна професия и/или занаятчийска дейност, ще последва неравенство сред различни групи от здравноосигурени граждани. В групата на работещите лица би било несправедливо тежестта от задължителното здравно осигуряване да се поеме единствено от онези, които още не са пенсионери, за сметка на

облагодетелстването на получаващите пенсия, съставляваща за тях доход, освободен от данъчно и осигурително обременяване. Конституционно нетърпимо неравенство би възникнало и в по-стеснената група на самоосигуряващите се лица, защото в искането е визиран един ограничен кръг от тях, докато задължението за внасяне на здравноосигурителни вноски ще продължи да обвързва останалите.

Конституционният съд не споделя доводите на вносителя, че срещу задължението за внасяне на здравноосигурителни вноски върху получения трудов доход пенсионираният представител на свободна професия "няма да получи нещо различно или в повече от това, на което вече има право", както и че "не получава нищо насреща на това задължение". Системата на публичното здравно осигуряване е така устроена, че облагата за отделния осигурен зависи от конкретно възникнала нужда от здравна помощ, а не от личния му принос към фондовете за здравеопазване. Почивайки на принципа за солидарност, задължителното участие в набирането на средства за здравно осигуряване не се определя от очакването за "получаване на нещо". Съгласно закона упражняващите свободна професия пенсионери, така както и неработещите пенсионери, ще получат такава медицинска помощ, от каквата имат нужда. Независимо от размера на внесените индивидуални средства всички осигурени лица подлежат на еднакво, равнопоставено третиране, защото зачитането на човешкото достойнство, което се гарантира и чрез предоставяне на медицинска помощ за осигуряване на живота и здравето, е висш конституционен принцип, който не позволява поставяне на знак за равенство между финансовото участие в набирането на средства за НЗОК на отделния гражданин и неговия достъп до адекватна медицинска помощ.

Пенсионираните представители на свободните професии, които продължават да работят, така както и всички други работещи пенсионери, са запазили своята трудоспособност. Затова в защита на обществения интерес е справедливо да бъдат обвързани с плащане на вноски за здравно осигуряване на основата на получавания от тях допълнителен доход от трудова дейност. Лицата, подлежащи на задължително здравно осигуряване, се нуждаят от медицинска помощ пожизнено. Нещо повече, за работещите пенсионери рискът от възникване на здравен проблем е относително по-висок отколкото за неработещите.

В мотивите на искането вносителът се е позовавал изрично на Решение № 5/2000 г. по к.д. № 4/2000 г. на КС във връзка с частично обявената противоконституционност на чл. 4, ал. 3 КСО по отношение на включването на работещите пенсионери, подлежащи на самоосигуряване като упражняващи свободни професии или дейности, еднолични търговци, собственици или съдружници в търговски дружества, частни земеделски стопани и др., в кръга на задължително осигурените лица за инвалидност поради общо заболяване, за старост и за смърт. Тази част от посоченото решение обаче е неотнositима към предмета на настоящия конституционен спор. В нея на базата на тогава действащата правна уредба заключението за противоконституционност е обосновано с конкретни констатации за привилегировано положение на пенсионерите, които продължават да работят по трудови, служебни, граждански и други правоотношения.

Поначало осигурителните права по чл. 51 и 52 от Конституцията са близки по природа, защото чрез тях се предоставя защита на гражданите, намиращи се в положение на уязвимост. От друга страна обаче, те се различават съществено по предмет и съдържание – докато общественото осигуряване е насочено към обезпечаване на социалната сигурност на индивида, здравното осигуряване е предназначено да гарантира неговото биологическо оцеляване. Във връзка с конкретния обхват на горепосоченото решение на КС следва да се отчете още, че задължените лица по чл. 4 КСО са само такива, които получават доходи от трудова или друга професионална дейност, докато по силата на чл. 40 ЗЗО здравноосигурителни вноски се внасят и от лица извън тази група (например, безработните по чл. 40, ал. 5, т. 1 ЗЗО). На следващо място, независимо от размера на осигурителните вноски, системата на здравно осигуряване предоставя равен и еднакъв достъп до медицинска помощ според конкретните нужди на всеки отделен гражданин. Законът за здравното осигуряване не предвижда осигурената полза, включваща съответен обем от здравни услуги и дейности, да бъде диференцирана според размера и броя на внесените във времето здравноосигурителни вноски. Освен това, за разлика от КСО, не прави разграничение между задължително и доброволно осигуряване. Следователно логиката в мотивите на Решение № 5/2000 г. по к.д. № 4/2000 г. на КС относно задължителните пенсионни вноски не може да бъде ползвана и по настоящото дело. Може да се отбележи обаче, че в същото решение, на което изрично се е позовавал вносителът на искането, съвсем категорично е установено, че всички

работещи, включително и пенсионирани, "...трябва да бъдат поставени при еднакви условия при изпълнение на работата им както във връзка с данъчното облагане, така и по отношение на вноските за обществено и здравно осигуряване...". Тези принципни положения са възприети в цялостната практика на КС, като същите ръководят и настоящия състав при решаване на конституционния спор.

Както вече беше посочено, по отношение на задължението за внасяне на вноски за здравно осигуряване законодателят третира еднакво всички работещи граждани. Съобразно получения от тях трудов доход осигурените са обвързани лично с плащането на вноските, освен ако по социални съображения или с оглед на особеностите на службата тази тежест не се поема от друг източник по силата на изрична законова разпоредба. Индивидуалното задължение за принос на отделния гражданин към здравното осигуряване съдържа общи черти със задължението за заплащане на данъци, защото също е невъзвръщаемо, наложено е от държавата едностранно чрез съответен закон и може да се реализира чрез способите на държавната принуда. Съществената разлика е, че задължителните здравноосигурителни вноски постъпват във фонд с установено целево предназначение, който се управлява от специализиран орган в лицето на НЗОК. Поначало данъците се дължат безвъзмездно, т.е. платецът не може да разчита на пряка облага, въпреки че не само обществото като цяло, но и всеки негов отделен член има интерес от нормалното функциониране на структурите на властта и надлежното изпълнение на социалните отговорности на държавата, включващи и възможност за субсидиране на системата на здравеопазване. Все пак насрещната престация по отношение на здравноосигуреното лице е в много по-голяма степен предвидима – при проявлението на заболяване, съставляващо определено осигурително събитие, равнопоставено с всички други задължително осигурени лица той трябва да получи предопределена по вид и съдържание здравна помощ.

За лицата, включени в системата на задължителното пенсионно осигуряване, осигурителната цел се постига с придобиването на право на пенсия, но това не важи за включените в системата на задължителното здравно осигуряване, защото рискът от възникване на проблем в здравното състояние на човешкия индивид продължава да съществува до края на неговия живот без значение дали е пенсионер, или още не е придобил това качество, дали получава трудови доходи, или не работи. Ръководен от горните съображения,

КС не намира основание да възприеме тезата на вносителя на искането, че с въвеждането на задължение за внасяне на здравноосигурителни вноски от работещите пенсионери, в частност – от онези от тях, които упражняват свободна професия и/или занаятчийска дейност, законодателят фактически е наложил данък. Следователно чл. 60 от Конституцията няма отношение към предмета на настоящото дело.

Въпреки че специалните конституционни предписания за данъчното облагане не обвързват законодателя по отношение на правната уредба на задължителните здравноосигурителни вноски, КС отчита обстоятелството, че разпоредбата на чл. 52, ал. 1 от Конституцията, следвайки като ръководен принцип изискването за законоустановеност на гаранциите за обезпечаване на гражданските права, предписва условията и редът за осъществяване на здравното осигуряване да се определят със закон. Конституционността на оспорената разпоредба може да бъде преценявана и на това непосредствено в искането основание (чл. 22, ал. 1, изр. 2 от Закона за Конституционен съд). Конституционният съд намира, че и в посочения аспект също няма допуснато нарушение на Основния закон. В чл. 40, ал. 1 ЗЗО е установен принципът на определяне на здравната вноска за задължително осигурените граждани на базата на получавания доход, разграничени са групите от лица, които трябва с лични средства да поемат заплащането на осигурителните вноски, и лицата, за които осигурителната тежест се поема от други източници. Тези констатации са валидни и за чл. 40, ал. 1, т. 2 ЗЗО в оспорената ѝ част, свързана с препращането към чл. 4, ал. 3, т. 1 КСО по отношение на работещите пенсионери, регистрирани като упражняващи свободна професия и/или занаятчийска дейност. На основата на произтичащата от Конституцията идея за солидарност между гражданите в социалната държава законодателят не се е отклонил от изискването системата на задължително здравно осигуряване да бъде установена чрез "ясни правила в закона, за да се гарантират стабилност и предвидимост на правната уредба и защита на основното право на гражданите на здравно осигуряване" (вж. мотивите на Решение № 3/2016 г. по к.д. № 6/2015 г. на КС).

Що се отнася до конкретно установения механизъм за определяне на размера на здравноосигурителните вноски, съответното законодателно решение подлежи на конституционен контрол само доколкото е извън рамките на допустимата от Основния закон целесъобразност (вж. Решение № 13/2003 г. по к.д. № 11/2003 г. на КС и пак Решение № 3/2016 г. по к.д. № 6/2015 г. на

КС). На тази основа КС намира за неоснователен довода по искането за допуснато нарушение на чл. 17 от Конституцията. Поначало внасянето на задължителни здравноосигурителни вноски засяга имуществената сфера не само на визираните от вносителя работещи пенсионери, регистрирани като упражняващи свободна професия и/или занаятчийска дейност, но и всички останали групи от лица, обвързани с аналогично задължение. Както е посочено по-горе, става въпрос за задължения с публичен характер, чието основание се легитимира от съдържанието и духа на Конституцията. Затова в случая не може да се приеме, че въвеждането им чрез закон е в нарушение на изискването за законова защита на ползващата се с неприкосновеност частна собственост (чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията).

По действащата нормативна уредба е въведен минимален размер на дължимите от самоосигуряващите се лица здравноосигурителни вноски, който е обвързан с размера на минималния месечен осигурителен доход за съответната група, така както е определен с ежегодния Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване. Ако през някоя година задължителните здравноосигурителни вноски са непоносими или не съответстват на материалната справедливост като елемент на принципа на правовата държава, то това не произтича непосредствено от подлежащата на оценка за конституционосъобразност разпоредба. Действащият законов модел на социално осигуряване възприема общ механизъм за предвиждане на минимален и максимален осигурителен доход, в чиито предели се определят здравноосигурителните вноски, включително и по отношение на упражняващите свободна професия и/или занаятчийска дейност. Цялостният правен регламент обаче надхвърля рамките на оспорената част от чл. 40, ал. 1, т. 2 ЗЗО, поради което не може да бъде подложен на конституционен контрол по настоящото дело. По принцип КС не е компетентен да се произнася по целесъобразността на възприетата от законодателя политика във всяка отделна социално-икономическа сфера.

Вносителят на искане по чл. 150, ал. 2 от Конституцията не може да се позовава на несъответствие на закона с международните договори, по които България е страна, и съответно – да иска произнасяне на КС по такъв въпрос. Същевременно разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията дава възможност при разглеждане на делото съставът на съда непосредствено да приложи с предимство влезлия в сила за страната, ратифициран и обнародван международен акт, когато намери, че относимото към казуса вътрешно право

му противоречи. Без да навлиза в съществуващото на индиректно поставения в искането въпрос за несъвместимост на оспорената законова разпоредба с Допълнителния протокол към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, КС намира за необходимо само да отбележи, че чл. 1 от протокола дословно допуска лишаване от собственост "в интерес на обществото и съгласно условия, предвидени в закона и в общите принципи на международното право" и признава правото на държавите "да въвеждат такива закони, каквито сметат за необходими за осъществяването на контрол върху ползването на собствеността в съответствие с общия интерес или за осигуряване плащането на данъци или други постъпления или глоби".

По гореизложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 2 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 40, ал. 1, т. 2 от Закона за здравното осигуряване (обн., ДВ, бр. 70 от 1998 г.; посл. изм., бр. 98 от 2016 г.) в частта, която се отнася за работещите пенсионери, регистрирани като упражняващи свободна професия и/или занаятчийска дейност, чрез препращане към чл. 4, ал. 3, т. 1 от Кодекса за социално осигуряване.

РЕШЕНИЕ № 8 от 27.06.2017 г. на КС по к. д. № 1/2017 г.⁸

Делото е образувано по искане на омбудсмана на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на § 69 и 70 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи.

Конституционният съд в състав: Борис Велчев – председател, членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги

⁸ Обн., ДВ, бр. 56 от 11.07.2017 г.

Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, при участието на секретар-протоколита Полина Цачева разгледа в закрито заседание на 27 юни 2017 г. конституционно дело № 1/2017 г., докладвано от съдията Стефка Стоева.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано на 2.03.2017 г. по искане на омбудсмана на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на § 69 и 70 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи (ДВ, бр. 81 от 14.10.2016 г.) (ПЗРЗИДЗМВР).

Омбудсманът поддържа, че оспорените разпоредби са противоконституционни, защото не съответстват на абзац трети от преамбюла на Конституцията, който издига във върховен принцип "правата на личността, нейното достойнство и сигурност", и на абзац пети от преамбюла, който изразява решимостта за създаването на правова държава, както и противоречат на чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията, съгласно които Република България е правова държава и гарантира живота, достойнството и правата на личността. В допълнителни съображения по искането от 5.05.2017 г. омбудсманът обосновава и разбирането, че едностранното преформатиране на правния статус на служители в МВР съществено засяга имуществени и лични аспекти от техния живот, поради което противоречи на чл. 17 (право на собственост) и чл. 32 (право на личен живот) от Конституцията.

С определение от 6.04.2017 г. съдът е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал като заинтересувани институции: Народното събрание, Министерския съвет, министъра на вътрешните работи, министъра на финансите, министъра на труда и социалната политика, министъра на правосъдието, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и Висшия адвокатски съвет.

Покани да предложат становища по делото са отправени до неправителствени и синдикални организации: Съюза на юристите в България, Фондация "Асоциация за европейска интеграция и права на човека", Българските адвокати за правата на човека, Синдиката на служителите в МВР, Националния синдикат на гражданската администрация в МВР, Националния полицейски синдикат, сдружение "Национален синдикат на пожарникарите и

спасителите "Огнеборец", Синдикалната федерация на служителите в МВР, сдружение "Синдикат на служителите в МВР" и сдружение Синдикален алианс "Сигурност" в МВР.

Покани да дадат писмено правно мнение по предмета на делото са изпратени до проф. д-р Васил Мръчков, проф. д-р Димитър Костов, проф. д-р Красимира Средкова, проф. д-р Емил Мингов, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Веселин Вучков, проф. д-р Николай Арабаджийски и Иван Нейков.

Постъпилите по делото становища и правни мнения се разделят на две групи.

Първата група споделят и допълват доводите в искането, което намират за основателно. Общото между тях е в разбирането, че преобразуването на правоотношенията се извършва независимо от волята на засегнатите от оспорените разпоредби служители, че то създава правна несигурност и отнема техни придобити права.

Министърът на вътрешните работи поддържа, че се променя статутът на държавните служители и се засягат техни социално-икономически права, защото са лишени от полагащите им се към момента на "преобразуване" на правоотношенията обезщетения при прекратяване на правоотношението и за неизползван отпуск.

Висшият адвокатски съвет намира, че служебното правоотношение не може да бъде изменяно едностранно и използването на понятието "преобразуване на правоотношения" в оспорените текстове е в противоречие с изискването за определеност, яснота и недвусмисленост на правните норми, както и че уредбата не е съобразена с разпоредбите на чл. 16 и чл. 48, ал. 1 от Основния закон.

Съюзът на юристите в България поддържа, че с § 69 и 70 ПЗРЗИДЗМВР се допуска отнемане на основни права на човека (чл. 48, ал. 1 от Конституцията) – правото и свободата на труд, и че се нарушават абзаци трети и пети от преамбюла на Конституцията и чл. 4 от Конституцията.

Националният полицейски синдикат в България и Националният синдикат на гражданската администрация поддържат изцяло мотивите и основанията в искането.

Синдикалната федерация на служителите в МВР обосновава разбирането, че оспорените разпоредби преуреждат съществуващи правоотношения между правни субекти в противоречие на принципа за правовата държава и поставят засегнатите граждани в правна несигурност, отнемат придобити вече техни права, засягат редица производни права и противоречат на принципа за социалната държава.

Синдикатът на служителите в МВР счита, че "преобразуването" настъпва ex lege, независимо от волята на служителите, които са страна по правоотношенията, с всички произтичащи от това неблагоприятни последици в тяхното правно положение. С оспорените разпоредби се създава правна несигурност вследствие на смесването в закона на понятия и институти от различни правни отрасли и в резултат на това се накърняват основни права на гражданите, като правото на труд, правото на обществено осигуряване и свързаните с тях права.

Изразеното от проф. д-р Васил Мръчков правно мнение е, че "преобразуването" на служебните правоотношения е извършено привидно (симулативно), защото се цели да се избегне изплащането на обезщетения по чл. 234 ЗМВР. В "един акт", назован "преобразуване", се сливат и смесват две съществено различни правни явления – прекратяване на служебното правоотношение и учредяване на ново по вид и съдържание служебно или трудово правоотношение.

Проф. д-р Красимира Средкова развива доводи за противоречие на оспорените разпоредби с абзац трети от преамбюла и чл. 4, ал. 2 от Конституцията, тъй като те предвиждат "преобразуване на правоотношения", свързани с упражняване правото на труд, на което иманентно е присъщо участието на волята на гражданина. Ако в случая се налагат промени, те е трябвало да бъдат направени по отношение на длъжностите, а не на правоотношенията, с произтичащите от това правни последици. Твърди, че няма неправомерно засягане на осигурителни права, с което да се създава правна несигурност, и няма никаква промяна на категорията труд при пенсиониране, поради което не съзира противоречие на оспорените разпоредби с абзац пети от преамбюла и чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Проф. д-р Емил Мингов застъпва виждането, че не е обоснована обективната необходимост за такова рязко и едностранно вмешателство на законодателя във вече установените правоотношения на работещите в

системата на МВР служители, с което неправомерно се засягат вече придобити права от служителите. Поставя въпроса за принципа на равенство на гражданите пред закона, закрепен в чл. 6, ал. 2 от Конституцията, поради поставянето в по-благоприятно положение на служителите на МВР с преобразувани правоотношения, за които не се прилага конкурсното начало при заемане на длъжности за държавни служители.

Втората група становища и правни мнения намират оспорените разпоредби за съответни на Конституцията. Общото между тях е разбирането, че те не нарушават конституционни права и свободи, а индиректно засягат производни права на група граждани – служители в МВР. Измененията действат занапред и не засягат придобити права.

Министерският съвет поддържа, че изложените от омбудсмана аргументи не са за противоконституционност на уредбата, а са съображения по целесъобразност, с които се прави опит да се защити административният модел на привилегировано положение за държавните служители в системата на МВР. Преобразуването на трудови и служебни правоотношения не е прецедент в българското законодателство, а е вече установена от години законодателна практика и такава уредба е в съответствие с принципа на правовата държава. Целта на преобразуването не е в полза на фиска, защото заплащането на обезщетения се извършва при прекратяване на трудовото или служебното правоотношение. Промяната на категорията труд – от първа в трета, спрямо лицата по § 69 и 70 ПЗРЗИДЗМВР не засяга вече придобито право на пенсия, което се защитава от Конституцията.

Министърът на финансите счита, че целта на извършените с оспорените разпоредби промени е ясно да се разграничат по своя статут служителите, заемащи длъжности по чл. 142, ал. 1, т. 2 и 3 от Закона за Министерството на вътрешните работи (обн., ДВ, бр. 53 от 27.06.2014 г.; посл. изм., бр. 26 от 28.03.2017 г.) (ЗМВР), от другите служители, които изпълняват полицейски функции – чл. 142, ал. 1, т. 1 ЗМВР. Поддържа, че измененията действат занапред и действието им не засяга придобити права, а обезщетението по чл. 234 ЗМВР остава дължимо и само се отлага във времето – до прекратяване на служебното или трудовото правоотношение. В заключение твърди, че искането на омбудсмана няма предмет, тъй като оспорените разпоредби са вече приложени и са изчерпали своето действие с преобразуването на правоотношенията.

Министърът на труда и социалната политика поддържа, че правната фигура на "преобразуване на правоотношения" не е нова и в законодателството има много примери за използването ѝ както в ЗМВР, така и в други закони. Правото на лицата да получат обезщетения по чл. 234 ЗМВР се запазва, което е изрично предвидено в следващите параграфи на ПЗРЗИДЗМВР. Въз основа на § 71, ал. 1 и 3 и § 72 ПЗРЗИДЗМВР на служителите, за които следва да се прилагат разпоредбите на Закона за държавния служител (ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г.) (ЗДСл) и Кодекса на труда (ДВ, бр. 26 от 1.04.1986 г.) (КТ), на практика се запазват част от правата, предвидени в ЗМВР. Тези служители не са с нарушени права при пенсиониране, защото е осигурено запазване на вече придобито право на пенсия по стария режим, което може да бъде упражнено в един преходен период от три години при условията, при които е придобито.

Синдикален алианс "Сигурност" в МВР намира, че настоящият правен и фактически проблем е от компетентността на Народното събрание, което следва да приеме необходимите норми за премахване на противоконституционните, но неоспорени разпоредби на § 71, 72 и 76 ПЗРЗИДЗМВР и да ги замени с такива, които да възстановят социалната и правната справедливост и равенство.

В правното си мнение проф. д-р Веселин Вучков обосновава тезата си, че оспорените разпоредби не нарушават пряко права и свободи на гражданите, а индиректно засягат производни права на група граждани, формирана по професионален признак. Реформата се отнася до малка част от служителите на МВР и няма за последица намаляване на трудовите им възнаграждения, нещо повече – на част от служителите по преобразувани правоотношения (по посока КТ) има значително увеличаване на размера на възнагражденията. Дори оспорените разпоредби да бъдат обявени за противоконституционни, решението на Конституционния съд има действие занапред, а реформата в МВР вече е факт, т.е. породили са своето правно действие.

В правното си мнение проф. д-р Николай Арабаджийски прави обстоен исторически анализ на законодателството относно МВР, като акцентира върху твърдението, че правоотношенията със заварените служители при всички законодателни промени не са прекратявани, а са преобразувани, без да засягат никакви конституционни права. Промяната на категорията труд при пенсиониране на някои от служителите в МВР и неполучаването на

обезщетения на този етап по никакъв начин не накърняват конституционните лични или политически права на гражданите.

Съдът, като обсъди доводите в искането, ведно с допълнителните съображения, постъпилите становища и правни мнения, прие следното:

Законът за Министерството на вътрешните работи (обн., ДВ, бр. 57 от 16.07.1991 г.; отм., бр. 122 от 19.12.1997 г.) урежда правоотношенията на работещите в структурите на МВР като трудовоправни по КТ. По силата на § 11 ПЗРЗИДЗМВР (ДВ, бр. 100 от 22.11.1996 г.) офицерите и сержантите в МВР, невключени в състава на Въоръжените сили и заварени на служба в министерството към момента на влизане в сила на закона, сключват срочни тригодишни договори за служба в МВР.

Законът за Министерството на вътрешните работи (обн., ДВ, бр. 122 от 19.12.1997 г.; отм., бр. 17 от 24.02.2006 г.) в своя чл. 192, ал. 1 създава посъвременна структура в МВР, като предвижда личният състав да се състои от служители – офицери, сержанти и гражданска администрация. Статусът на офицерите и сержантите се урежда по ЗМВР, а на служителите от гражданската администрация – по гражданските закони, доколкото не е предвидено друго в ЗМВР.

След приемане на горепосочения закон последващите изменения в законодателството относно статуса на работещите в МВР са свързани и с приемането на Закон за администрацията (ДВ, бр. 130 от 5.11.1998 г.) (ЗА), който урежда унифицирания модел на администрацията в изпълнителната власт (служебни правоотношения за държавните служители и трудовоправни за лицата, които работят по трудови правоотношения) и на Закон за държавния служител, който в чл. 2 дава периодично променящо се легално определение на понятието "държавен служител".

Със Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи (ДВ, бр. 29 от 7.04.2000 г.) в МВР се въвежда унифицираният модел на администрацията. С § 61 от същия се изменя и допълва чл. 192 ЗМВР, като се предвижда личният състав на МВР да се състои от държавни служители, които могат да бъдат офицери, сержанти или граждански лица, и от лица, работещи по трудово правоотношение, както и се създава специализирана и обща администрация, в които работят само държавни служители – граждански лица. По отношение на последните възникването, съдържанието и прекратяването на служебното

правоотношение с МВР се уреждат по реда на ЗДСл, доколкото в този закон не е предвидено друго. Изрично в § 89, ал. 1 от преходните и заключителните разпоредби на цитирания ЗИДЗМВР е предвидено, че на заварените на работа офицери и сержанти в дирекциите и институтите по чл. 192, ал. 2 ЗМВР званията се премахват и те преминават към категорията на държавните служители – граждански лица, като служебните правоотношения с тези лица не се прекратяват, а се преобразуват.

Законът за Министерството на вътрешните работи (обн., ДВ, бр. 17 от 24.02.2006 г.; отм., бр. 53 от 27.06.2014 г.) предвижда в чл. 169, ал. 1 служителите в МВР да са държавни служители и лица, работещи по трудово правоотношение, като всички са девоенизирани. Статусът на държавните служители в МВР се урежда с този закон, а статусът на лицата, работещи по трудово правоотношение, се урежда при условията и по реда на КТ и на този закон (съответно ал. 2 и 3 на чл. 169 ЗМВР). Изрично в § 3, ал. 1 от преходните и заключителните разпоредби от цитирания закон е предвидено служебните правоотношения със заварените на служба държавни служители – офицери, сержанти и граждански лица в МВР, да не се прекратяват, а да се преобразуват считано от датата на влизане в сила на закона, като държавните служители се назначат на длъжности, които заемат към момента на преобразуване на правоотношенията, званията и ранговете им се премахват и им се присъжда категория съобразно заеманата длъжност.

За пълнота тук следва да се посочат още две, имащи отношение към конкретния конституционен спор, изменения на цитирания ЗМВР, извършени с § 66 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи (ДВ, бр. 93 от 24.11.2009 г.) и с § 55 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи (ДВ, бр. 44 от 12.06.2012 г.), с които заварените служебни и трудови правоотношения на държавните служители и на лицата, работещи по трудово правоотношение, също е предвидено да се преобразуват.

Действащият Закон за Министерството на вътрешните работи (обн., ДВ, бр. 53 от 27.06.2014 г.; посл. изм., бр. 26 от 28.03.2017 г.) при приемането му в чл. 142, ал. 1 урежда две категории служители в МВР – държавни служители, чийто статус се урежда със ЗМВР, и лица, работещи по трудово правоотношение, чийто статус се урежда от КТ и ЗМВР. В рамките на

действащия закон за две години статусът на служителите в МВР е променян два пъти.

С § 36 от Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи (ДВ, бр. 14 от 20.02.2015 г.) разпоредбата на чл. 142, ал. 1 ЗМВР е изменена и са обособени вече три категории служители: т. 1. държавни служители – полицейски органи и органи по пожарна безопасност и защита на населението; т. 2. държавни служители и т. 3. лица, работещи по трудово правоотношение. Съгласно § 86 от същия изменителен закон разпоредбите на действащото законодателство за държавните служители по чл. 142, ал. 1, т. 1 ЗМВР се прилагат за държавните служители в МВР, заемащи длъжности за държавни служители по чл. 142, ал. 1, т. 2 ЗМВР, чиито служебни правоотношения не са прекратени към 1 април 2015 г. Независимо от извеждането в две отделни категории полицейските органи и органите по пожарна безопасност и защита на населението, от една страна, и държавните служители, от друга, законодателят продължава да придава на държавните служители по чл. 142, ал. 1, т. 2 ЗМВР статуса, с който се ползват държавните служители по ЗМВР.

Оспорените по настоящото дело разпоредби на § 69 и 70 са приети с преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи (ДВ, бр. 81 от 14.10.2016 г.).

Съгласно първата оспорена разпоредба служебните правоотношения на държавните служители в МВР, за които се прилага § 86 ЗИДЗМВР (ДВ, бр. 14 от 2015 г.) и които към датата на влизане в сила на ЗИДЗМВР (ДВ, бр. 81 от 2016 г.) заемат длъжности за държавни служители с висше образование и притежаващи висше образование, с изключение на тези от Медицинския институт на МВР и на тези по § 70, ал. 1, т. 1, се преобразуват в служебни правоотношения по ЗДСл и служителите се назначават на длъжности, определени за заемане по ЗДСл с щата на съответната структура, считано от датата на влизане в сила на този закон. Уреждат се и процедурата за преобразуване, присъждането на минимален ранг съобразно Класификатора на длъжностите в администрацията, определянето на индивидуална основна заплата не по-ниска от определеното към датата на влизане на този закон възнаграждение, изчисляването на служебния стаж, запазването на неизползваните отпуски и отчитането в бъдеще на оценките при повишаване

в ранг и при конкурентен подбор. Изрично е предвидено при преобразуването да не се прилагат разпоредбите на чл. 8, 10, 14 и 35б ЗДСл и да няма срок за изпитване.

Съгласно втората оспорена разпоредба считано от датата на влизане в сила на ЗИДЗМВР (ДВ, бр. 81 от 2016 г.) се преобразуват в трудови правоотношения служебните правоотношения на държавните служители в МВР, за които се прилага § 86 ЗИДЗМВР (ДВ, бр. 14 от 2015 г.) и които към датата на влизане в сила на този закон заемат длъжности за държавни служители, изброени в ал. 1, т. 1 – 4. Урежда се и сключването с тези служители на трудови договори за работа в МВР на длъжности за лица, работещи по трудови правоотношения, зачитането на стажа и запазването на неизползваните отпуски. Предвидено е също в кои случаи не се провежда конкурс, както и че при отказ на служител да сключи трудов договор за работа в МВР служебното му правоотношение се прекратява.

Според мотивите към законопроекта измененията са продиктувани от стремежа за продължаване на административната реформа от началото на 2015 г., целяща създаване на по-ефективно МВР, като оспорените разпоредби са създадени с цел безпроблемна и бърза промяна, а предвидените множество преходни разпоредби детайлно регламентират преобразуването на досегашните служебни правоотношения, последиците и изключенията.

Въз основа на гореизложеното може да се направи обобщеният извод, че при извършените множество промени в законите за МВР правоотношенията на заварените служители не са прекратявани, а са преобразувани. Това води до необоснованост на довода в искането, че понятието "преобразуване" в правната система на действащото българско законодателство има свършено друго значение и съдържание при използването му в Търговския закон.

Следва да се отбележи, че освен в ЗМВР преобразуване на правоотношения на заварени от измененията служители с вложено в него същото съдържание като това в оспорените разпоредби е предвидено и в редица други закони: § 2, ал. 1 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за Националната служба за охрана (ДВ, бр. 61 от 11.08.2015 г.); § 3, ал. 2 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за отбраната и въоръжените сили (ДВ, бр. 35 от 12.05.2009 г.); § 18 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за администрацията (ДВ, бр. 99 от 20.11.2001 г.); § 77 от преходните и

заклучителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража (ДВ, бр. 32 от 22.04.2016 г.); § 31, ал. 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за пътищата (ДВ, бр. 64 от 8.08.2006 г.); § 2, ал. 2 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за Държавна агенция "Разузнаване" (ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г.); § 3, ал. 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за Комисията за финансов надзор (ДВ, бр. 8 от 28.01.2003 г.); § 2, ал. 1 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за вътрешния одит в публичния сектор (ДВ, бр. 27 от 31.03.2006 г.); § 26 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за търговския регистър (ДВ, бр. 50 от 30.05.2008 г.); § 36, ал. 2 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния служител (ДВ, бр. 24 от 21.03.2006 г.).

Право на законодателя е по целесъобразност да изменя правната рамка с оглед настъпили съществени изменения в обществените отношения, като преходът следва да е плавен и да не засяга придобити права и интереси. Неминуемо, когато се приема нов или се изменя и допълва действащ закон, е възможно за в бъдеще да се променят обхватът и условията за упражняване на законово регламентирани права и свободи. Възможно е също така те да отпаднат и вместо тях или заедно с тях да се уредят нови права и задължения. Законодателят не може да бъде ограничен завинаги да не променя законоустановени права и свободи, защото така не би могъл да адаптира правото към изменящите се обществени отношения. В конкретния случай от преценката на законодателя зависи какви категории служители ще има в МВР и по реда и при условията на кой закон ще бъде уреден техният статус. Право на парламента е, когато действа в рамките на конституционно определената му компетентност, чрез законодателните промени да изрази определена политическа и икономическа целесъобразност, мотивирана от променените социално-икономически условия на обществото в периода на преход, и те сами по себе си не подлежат на контрол за конституционосъобразност (в този смисъл са Решение № 9 от 1.06.2010 г. по к. д. № 4/2010 г.; Решение № 11 от 30.04.1998 г. по к. д. № 10/1998 г.; Решение № 9 от 16.06.1999 г. по к. д. № 8/1999 г.; Решение № 3 от 10.04.2003 г. по к. д. № 22/2002 г.; Решение № 3 от 23.02.2010 г. по к. д. № 18/2009 г.; Решение № 6 от 27.04.2010 г. по к. д. № 16/2009 г.; Решение № 15 от 19.12.2013 г. по к. д. № 19/2013 г.).

Основният довод в искането за твърдяното противоречие на оспорените разпоредби с принципа на правовата държава се изгражда върху разбирането за неправилно използване в тях на правната фигура "преобразуване на правоотношение".

Това е легален термин, макар и съдържанието му да не е законово и доктринално дефинирано, а използването му от законодателя в оспорените разпоредби, както вече се изтъкна, не е новост. Този термин се използва за обозначаване на преуреждане на съществуващи правоотношения в случаите, когато се променят страните по тях поради структурни промени или когато обществена необходимост изисква нови правоотношения със заварени от промените служители да възникнат бързо и при облекчени условия. В конкретния случай законодателят предвижда по изключение да промени характера на съществуващи правоотношения на група служители, като сведе до минимум изискванията към тях при създаване на новите правоотношения и максимално да намали времето за назначаването им за държавни служители или за сключване на трудови договори, за да не се затрудни нормалното функциониране на определени структури на МВР и оттам да се създаде опасност от засягане на конституционни права на други граждани. Същевременно използваната законодателна техника, независимо от критиките, които търпи, гарантира правата на заварените от законодателните промени служители, защото елиминира хипотетичната опасност съществуващото правоотношение да бъде прекратено *ex lege*, а ново да не бъде създадено по редица причини от обективен или субективен характер (в този смисъл е и направено изказване по време на дебата в пленарно заседание 202 от 3.06.2016 г. при първото гласуване на закона съгласно стенографските дневници на 42-то Народно събрание).

Целта на законодателя не е да освободи от длъжност държавните служители, адресати на оспорените разпоредби, или да ограничи техни права, а само да промени статуса им – този път в посока на спазване задължителните общи изисквания на ЗА и ЗДСл, относими към всички държавни служители, служители и работници в държавната администрация. В рамките на категорията държавен служител законът трябва да третира еднакво всички служители. Както е приел Конституционният съд още в Решение № 14 от 10.11.1992 г. по к. д. № 14/1992 г. за тълкуване на чл. 6 от Конституцията "Поначало привилегиите са нарушения на принципа на равноправието. Затова в една правова държава те трябва да се смятат предварително изключени.

Допускането на привилегия на основание на признаците по чл. 6, ал. 2 от Конституцията е нарушение на принципа за равенство на всички граждани пред закона." Друга важна цел на извършените промени е ясно да се проведе разграничение по критерия статус на различните категории служители в МВР, и по-конкретно на заемащите т. нар. "административни длъжности" от държавните служители с полицейски функции по чл. 142, ал. 1, т. 1 ЗМВР. Законодателят по преценка за целесъобразност е предоставил привилегировано положение на засегнатите от оспорените разпоредби служители и преустановяването на това положение не съставлява отнемане на придобити права, а създаване на условия за равнопоставеност. В своята практика Конституционният съд още с Решение № 3 от 7.03.1998 г. по к. д. № 1/1998 г. е приел, че "изобщо е неоправдано офицерите и сержантите от МВР да бъдат третираны различно от останалите държавни служители".

Всеки нов закон, по правило, крие известна опасност от създаване на правна несигурност, но дори и да се приеме, че § 69 и 70 ПЗРЗИДЗМВР са в разрез с принципа на защита на оправданите правни очаквания, оспорените разпоредби също трябва да бъдат съобразени и с принципа на пропорционалността при преобразуване на правоотношения с оглед на отнети привилегии. В настоящия случай, макар законът според техните твърдения да е по-неблагоприятен за група служители в МВР, той отнема някои предоставени им от законодателя по преценка за целесъобразност привилегии, но това не са непропорционални на оправданите им правни очаквания последици. Оспорените разпоредби не водят до загуба на работа, както и запазват достигнатите рангове и възнаграждения. Те не въвеждат нови изисквания към заварените от законовите изменения служители, което би било в разрез с принципа на защита на оправданите правни очаквания. Предвидимостта на правното регулиране е предпоставка на правната сигурност, а оттук – и съществено измерение на самата правова държава. Принципът на правната сигурност обаче не следва да се идентифицира с абсолютно недопускане на промяна в действащата законодателна рамка на дадена сфера на обществени отношения (виж Решение № 10 от 13.09.2012 г. по к. д. № 15/2011 г. и Решение № 5 от 11.05.2017 г. по к. д. № 12/2016 г.). Като свързан с принципа на правната сигурност принципът за защита на оправданите правни очаквания изисква да бъдат избягвани всякакви внезапни, неочаквани и непропорционални на конституционните стандарти законодателни промени. За всяко законодателство при въвеждане на промени

в установените правила съществува изискване за защита на оправданите правни очаквания. В настоящия случай законодателните промени не са внезапни и неочаквани не само защото законът е приет около четири месеца преди преобразуването на правоотношенията, а и защото подобни промени отдавна се дискутират и вече са били предмет на законопроект за ЗИДЗМВР, оттеглен от вносителя на 22.12.2015 г. Промените не са непропорционални, защото спрямо служителите с преобразувани правоотношения се създават условия за равноправното им третиране с всички останали лица, работещи по ЗДСл и КТ.

Оспорените разпоредби чрез преобразуване на съществуващи правоотношения водят до промяна на правната регулация от такива по ЗМВР в правоотношения по ЗДСл или по КТ. Те имат незабавно действие и засягат занапред правата и задълженията на служителите с преобразувани правоотношения. Възникналите за тези служители права от заварените им правоотношения по ЗМВР изцяло се запазват. Служителите с преобразувани правоотношения продължават да осъществяват същите функции, без да се променят характерът и мястото на тяхната работа. Изрично е предвидено определянето на индивидуална основна заплата не по-ниска от възнаграждението, определено по реда на ЗМВР. Неизползваните отпуски се запазват и могат да се ползват, придобитият стаж се зачита и получените оценки се отчитат в бъдеще при повишение.

В конкретния случай не е нарушено правото по чл. 48, ал. 3 от Конституцията всеки гражданин свободно да избира своята професия и място на работа. Действително преобразуването на правоотношенията се предписва от закона, но възникването на новите правоотношения е предоставено изцяло на свободната воля на служителите. Така по силата на § 69, ал. 3 и 7 ПЗРЗИДЗМВР служителите се назначават на новите длъжности, определени за заемане по ЗДСл в щата на съответната структура, като по отношение на тях не се прилагат редица разпоредби от ЗДСл, а именно: чл. 8, който изисква подаване на писмено заявление за назначаване, прилагане на документи за заемане на съответната длъжност и подписване на декларация за обстоятелствата по чл. 7, ал. 2; чл. 10, който изисква задължително назначаването да се предхожда от конкурс; чл. 14, който урежда начина за постъпване на служба и полагането на клетва, и чл. 35, който изисква провеждането на задължително обучение. Също и § 70, ал. 2 ПЗРЗИДЗМВР предвижда със служителите да се сключват трудови договори за работа в МВР

на длъжности за лица, работещи по трудови правоотношения, определени в щата на съответната структура, без срок за изпитване. От горното следва, че само от волята на служителите с преобразувани правоотношения зависи дали желаят да бъдат назначени за държавни служители по ЗДСл, или да сключат трудови договори за изпълнение на същата работа, но при условията на друг вид правоотношения. Обратно, за МВР като орган по назначаването или като работодател оспорените разпоредби вменяват единствено задължението да назначат или да сключат трудови договори с всички служители при специални, облекчени условия.

В искането се сочи, че цивилизовано разрешение на проблема би било законодателно изменение, сходно с това от 1999 г., извършено с § 3 ПЗРЗДСл, съгласно който лицата, които до влизане в сила на закона са изпълнявали длъжност, определена за заемане от държавен служител, се назначават на длъжността, ако отговорят на изискванията по чл. 7 и ако в едномесечен срок от определяне на длъжността за заемане подадат заявление по чл. 8. Съдът намира, че оспорените разпоредби, които също предвиждат назначаване на държавните служители по ЗДСл на нови длъжности, при това без подаване на заявление и провеждане на конкурс, са сходни както с цитираната разпоредба, така и с § 36, ал. 1 от Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния служител (ДВ, бр. 24 от 21.03.2006 г.), който урежда същата хипотеза, но изрично в ал. 2 използва термина "преобразуване на правоотношение".

Що се касае до твърдението в искането за засягане от оспорените разпоредби на правото на обезщетение по чл. 234 ЗМВР на служителите с преобразувани правоотношения, съдът не го споделя. На държавните служители, служителите и работниците е предвидено при определени законови изисквания и поради определен брой прослужени години да се изплаща обезщетение в различни размери. Оспорените разпоредби нямат обратно действие и не засягат това придобито от служителите право. Що се касае до въпросите, свързани с момента на изплащане на обезщетението и изчисляване на размера му, те са уредени в неоспорените с искането § 71, ал. 1 и 4 ПЗРЗИДЗМВР, а евентуалните възникнали спорове при прилагането им ще се разрешават от съдилищата.

Правовата държава във формален смисъл е държавата на правната сигурност, което на свой ред предполага законите да са ясни, точни и непротиворечиви (в този смисъл са Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к. д. №

8/2004 г.; Решение № 7 от 16.06.2005 г. по к. д. № 1/2005 г.; Решение № 4 от 11.03.2014 г. по к. д. № 12/2013 г. и др.).

Съгласно трайната практика на съда нормотворчеството в правовата държава изисква законовите разпоредби да се съгласуват и да не се създават взаимноизключващи се правни положения, неразбираеми и неясни задължения, защото това сериозно би затруднило и възпрепятствало правоприлагането, респективно изпълнението на закона (вж. Решение № 9 от 30.09.1994 г. по к. д. № 11/1994 г.; Решение № 5 от 29.06.2000 г. по к. д. № 4/2000 г.; Решение № 5 от 26.09.2002 г. по к. д. № 5/2002 г.; Решение № 8 от 4.07.2012 г. по к. д. № 16/2011 г.; Решение № 3 от 6.03.2014 г. по к. д. № 10/2013 г. и др.). Без яснота, точност и непротиворечивост законите губят своята регулаторна стойност, тъй като се създава опасност от нееднаквото им тълкуване и прилагане.

Конституционният съд вече е имал възможност да се произнесе, че преуреждането на заварените правоотношения трябва да стане по начин, който да не засяга придобити права (Решение № 11 от 5.10.2010 г. по к. д. № 13/2010 г.). От цялостното съдържание на оспорените разпоредби е видно, че законодателят се е стремил да съхрани придобития "социален пакет" и да уреди последиците от възникването на правоотношенията по ЗДСл и по КТ за попадащите в обхвата на измененията държавни служители на МВР съобразно принципа на материална справедливост като елемент на правовата държава.

В практиката си съдът последователно приема, че принципът на правната сигурност, предвидимост и стабилност, принципът за забрана на обратното действие на правните норми и принципът за закрила на законно придобити права са производни от принципа на правовата държава (вж. Решение № 4 от 11.03.2014 г. по к. д. № 12/2013 г.; Решение № 10 от 29.09.2016 г. по к. д. № 3/2016 г.; Решение № 12 от 11.11.2010 г. по к. д. № 15/2010 г.; Решение № 7 от 29.09.2009 г. по к. д. № 11/2009 г.; Решение № 7 от 19.06.2012 г. по к. д. № 2/2012 г.). Същевременно съдът разграничава същинската от несъщинската ретроактивност на закона, като заключава, че същинско обратно действие "има само тогава, когато той засяга придобити вече права или погасени задължения" (Решение № 4 от 11.03.2014 г. по к. д. № 12/2013 г.).

Не е нарушено и правото на служителите с преобразувани правоотношения на придобиване на пенсия. Уредбата на това право изисква да се спазват принципите на равенство и недискриминация. До приемане на

оспорените разпоредби законодателят е третираше неравно тези служители спрямо лицата, работещи по ЗДСл и КТ, като ги е приравнявал към специалния статус на държавните служители по ЗМВР. Поради това не се споделя твърдението в искането, че промяната за служителите с преобразувани правоотношения е драстична и неблагоприятна, тъй като настъпва промяна в категорията на труда при пенсиониране, който от 1.02.2017 г. е трета категория. В резултат на това те ще се пенсионира през същата година при 64-годишна възраст и 38 години и 4 месеца осигурителен стаж за мъжете, а не както държавните служители по чл. 142, ал. 1, т. 1 ЗМВР, които ще се пенсионира при възраст 52 години и 10 месеца и осигурителен стаж 27 години, от които най-малко 2/3 действително прослужени. Трудът на всички служители в МВР не е от първа категория труд при пенсиониране съобразно изчерпателно изброените лица в чл. 1 от Наредбата за категоризиране на труда при пенсиониране (ДВ, бр. 123 от 23.10.1998 г.), а и категориите труд са от значение за общите условия за придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст по чл. 68 от Кодекса за социално осигуряване (КСО) (ДВ, бр. 110 от 17.12.1999 г.). Понастоящем държавните служители по ЗМВР по силата на чл. 69, ал. 2 КСО придобиват право на пенсия за осигурителен стаж и възраст при по-благоприятни условия за разлика от служителите с преобразувани правоотношения, които за в бъдеще ще придобиват това право по общия ред, предвиден в чл. 68 КСО. Същевременно законодателят е предвидил бавен преход. Така, независимо че служителите с преобразувани права вече нямат качеството на държавни служители по ЗМВР, те не са лишени от по-ранно пенсиониране. Разпоредбата на § 50 ПЗРЗИДКСО (ДВ, бр. 61 от 11.08.2015 г.) дава възможност на лицата по чл. 69 КСО, които до 31 декември 2015 г. имат необходимия 27 години общ осигурителен стаж за придобиване право на пенсия, от които две трети действително изслужени по т.нар. "специални закони", да се пенсионира независимо от възрастта им до 31.12.2018 г. По този начин им се осигурява придобиване на право на пенсия по стария по-благоприятен за тях режим, като правото може да бъде упражнено в преходен период от 3 години. Без ограничение във времето те могат да упражняват правото си на пенсия, предвидено в чл. 69, ал. 10 КСО – да придобият пенсия при условията на чл. 69, ал. 1 – 10 КСО, тъй като са изпълнявали военна или държавна служба в МВР.

Държавата има широка свобода за начина на определяне на пенсиите и пенсионната възраст и те често са предмет на законодателни промени,

обосновани от възможностите на бюджета. Носител на конституционното правомощие да извършва промени в правната уредба на пенсионното осигуряване е законодателят, като размерът на пенсиите зависи от неговите разбирания и от отделените с тази цел финансови средства на държавата. Придобиването на пенсия е основно право в социалната сфера и може да бъде реализирано само ако държавата предприеме необходимите и очаквани мерки (вж. Решение № 2 от 4.04.2006 г. по к. д. № 9/2005 г.; Решение № 10 от 13.09.2012 г. по к. д. № 15/2011 г.). Правото на гражданите на пенсия не съдържа имплицитно определен размер на пенсията, нито реализиране на правото при най-изгодни условия относно осигурителен стаж и възраст. С оспорените разпоредби не се засягат придобити пенсии на служителите с преобразувани правоотношения, а се засяга само за в бъдеще правото на специални пенсии при по-благоприятен режим.

Не е засегнато и правото на служителите с преобразувани правоотношения на платен годишен отпуск. Съгласно разпоредбите на § 69, ал. 10 и § 70, ал. 8 ПЗРЗИДЗМВР неизползваните отпуски на служителите се запазват пропорционално към датата на влизане на изменението в сила и могат да се използват, т.е. придобитото право на платен годишен отпуск се запазва. В бъдеще разликата в продължителността на платения годишен отпуск на работещите в МВР ще се дължи на различната уредба на правото на отпуск в трите различни закона (ЗМВР, ЗДСл и КТ), а не се касае за отнето или засегнато конституционно право на граждани. В рамките на делегираната му от конституционния законодател компетентност Народното събрание може да предвиди еднакъв или различен брой дни годишен отпуск за всички работници и служители, защото това е въпрос на законодателна целесъобразност. Правото на отпуск на служителите по § 69 и 70 ПЗРЗИДЗМВР не е отнето по силата на законодателната промяна, но за в бъдеще те няма да се ползват от привилегирования режим, който е предвиден за полицейските органи и органите по пожарна безопасност и защита на населението.

Съдът не споделя допълнителните съображения на омбудсмана за нарушено право на собственост по чл. 17 от Конституцията на обхванатите от оспорените разпоредби служители поради едностранната и съществена промяна в условията за полагане на труд, респективно за пенсиониране и за обществено осигуряване, с което се осуetyава легитимното им очакване да продължат да работят в системата на МВР без съществени изменения в посочените условия. Правната сигурност не може да бъде разбрана в смисъл,

че съдържанието на установените в закона права и условията за тяхното придобиване и упражняване ще си останат непроменени. Действително правото на собственост или "притежание" включва и легитимните очаквания, но както вече беше посочено по-горе, в конкретния случай не са засегнати оправдани правни очаквания на обхванатите от оспорените изменения служители, а са отнети част от привилегиите, предоставени по целесъобразност от законодателя.

В контекста на принципа на правната сигурност по делото следва да се разгледат и правните последици от настоящото решение. При упражняване на абстрактен контрол за конституционносъобразност решенията на Конституционния съд действат само *ex nunc* (чл. 151, ал. 2 от Конституцията). В случая оспорените разпоредби са влезли в сила на 18.10.2016 г., правните последици от прилагането им са настъпили с влизането им в сила на 1.02.2017 г., а съдът е сезиран на 2.03.2017 г.

Съдът не може да откаже да се произнесе по искане за установяване на противоконституционносъобразността на законодателен акт под претекст, че той има еднократно действие и правните му последици вече са настъпили, защото това би представлявало противно на Конституцията самоограничаване на правомощията му. Същевременно при постановяване на своите актове съдът отчита и правните последици от евентуалното уважаване на искането. Така например, в Решение № 12 от 17.07.2014 г. по к. д. № 10/2014 г. е приел, че в конкретния случай обявяването на оспорените текстове за противоконституционни "не само няма да реши нито един проблем ..., но и ще породи съществена празнота в правния режим". В настоящия случай, ако имаше основания за обявяване на оспорените разпоредби за противоконституционни, служителите с преобразувани правоотношения биха се оказали назначени и сключили трудови договори на отпаднало правно основание на заеманите понастоящем длъжности, определени съгласно новия Класификатор на длъжностите в МВР, издаден на основание чл. 143, ал. 2 ЗМВР и утвърден със Заповед № 8121з-140 от 24.01.2017 г. (ДВ, бр. 13 от 7.02.2017 г.) на министъра на вътрешните работи, и издаденото въз основа на него актуално щатно разписание. Дори решението на съда да можеше да породи правни последици назад във времето, то би създадо по-скоро правна несигурност за обхванатите от оспорените разпоредби служители, които не могат да се върнат на заеманите преди преобразуване на правоотношенията длъжности, защото те не съществуват в щатното разписание.

Още абзац трети от преамбюла на Конституцията прогласява като върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност. Достойнството на личността според конституционните разпоредби на чл. 4, ал. 2 и чл. 32, ал. 1 се гарантира от държавата и всеки има право на защита срещу посегателствата, които го накърняват (вж. Решение № 20 от 14.07.1998 г. по к. д. № 16/1998 г.).

Съдът намира, че тъй като с оспорените разпоредби се засягат предоставени по целесъобразност привилегии на служители от МВР, а не се засягат техни придобити права и свободи, то не са нарушени и правата на личността, нейното достойнство и сигурност като върховен конституционен принцип. Обективно внесената за в бъдеще промяна не може да засегне живота или достойнството на личността, а както се посочи по-горе, не са засегнати правата на личността. Оспорените разпоредби засягат професионалната сфера на две групи служители, без да се променят характерът на дейността им и принадлежността им към МВР, поради което не противоречат на изведения в чл. 4, ал. 2 от Конституцията принцип.

Съдът не споделя разбирането на омбудсмана за нарушение на правото на личен живот поради засягане на "професионалното и социалното самочувствие" на служителите с преобразувани правоотношения. В чл. 32, ал. 1 от Конституцията е предвидена закрила от незаконна намеса в личния и семейния живот и от посегателство върху честта, достойнството и доброто име на гражданите. Понятието "професионален живот" е свързано с трудовата дейност на човека и смислово е въведено като отграничение от личния живот. Действително посегателства върху честта, достойнството и доброто име на отделни граждани могат да се отразят на самочувствието, но в случая оспорените разпоредби нямат за последица подобни посегателства. Съдът намира за необходимо да подчертае, че държавните служители по ЗДСл, както и служителите и работниците по КТ не са по-ниско поставена категория граждани и приравняването на част от служители от МВР към тях не е обстоятелство, което да накърнява самооценката им или оценката на обществото за тях.

В заключение разпоредбите на § 69 и 70 ПЗРЗИДЗМВР с оглед на изложеното са резултат на целесъобразност на законодателя, в чиято компетентност е да прецени по реда на кой закон да се уреждат правоотношенията на служителите в МВР, поради което те могат да бъдат

разглеждани и преценявани относно тяхната целесъобразност, но не са противоконституционни.

По горните съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията съдът

РЕШИ:

Отхвърля искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на § 69 и 70 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи (ДВ, бр. 81 от 14.10.2016 г.).

Особено мнение на съдията Гроздан Илиев

Поддържам разбирането, че искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на § 69 и 70 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР) (ДВ, бр. 81 от 14 октомври 2016 г.) не следва да бъде допуснато за разглеждане по същество по следните съображения:

Процесуалната легитимация на органа, компетентен да инициира производство по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, е предпоставка за допустимост на искането, каквато в случая не е налице.

С третата поправка на Конституцията (ЗИД на КРБ, ДВ, бр. 27 от 2006 г.) омбудсманът бе включен в кръга на субектите, които могат да сезират Конституционния съд. За разлика от органите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, които разполагат с обща компетентност, омбудсманът разполага с ограничени правомощия да предизвика производство пред Конституционния съд. Съгласно чл. 150, ал. 3 от Основния закон това правомощие на омбудсмана може да бъде упражнено само за установяване на противоконституционност на закон, с който пряко се нарушават права и свободи на гражданите. А това са закрепените в Конституцията и Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС) лични и политически права, които са присъщи и неотменими на човека и всеки гражданин. Защитата на социално-икономическите права поначало остава

извън предметния обхват на възможността за пряко сезиране на КС по реда на чл. 150, ал. 3 от Конституцията. В подкрепа на това разбиране са и подробните съображения, изложени в Определение № 2 от 12 април 2016 г., постановено по к. д. № 12/2015 г. (ДВ, бр. 32 от 22.04.2016 г.).

Посочените изисквания, наред с тези за наличие на предмет и правен интерес, трябва да съществуват кумулативно като елементи от условията за допустимост на искането на омбудсмана. Липсата на което и да е от тях налага извод за невъзможност искането да се разгледа по същество.

В съобразителната част на искането по настоящото дело се твърди, че с оспорените разпоредби се "преобразуват" служебни правоотношения, по които страна са служители на МВР, в служебни правоотношения по Закона за държавния служител (ЗДСл) и служебни правоотношения по ЗДСл в трудови правоотношения по Кодекса на труда (КТ). В резултат на извършеното преобразуване са настъпили неблагоприятни социални последици за служителите на МВР, изразяващи се в промяната на категорията на труд при пенсиониране, на основанията за социално осигуряване по Кодекса за социално осигуряване (КСО) и лишаване на част от служителите на МВР, чиито правоотношения са преобразувани за в бъдеще в трудови, от обезщетенията по чл. 234 ЗМВР.

От изложеното е видно, че се атакува закон, с който не се нарушават лични или политически права, чийто носител е всеки гражданин. С искането се преследва защита на определена група граждани по професионален признак. На следващо място, оспорват се по отношение на противоконституционност разпоредби на закон, с които пряко не се нарушават права и свободи, предмет на конституционна уредба. Твърди се, че извършените изменения в ЗМВР са в противоречие с преамбюла на Конституцията и принципа на правовата държава. В резултат на това противоречие са настъпили и неблагоприятните социални последици за група служители на МВР. Става въпрос за индиректно засягане на производни права. Очевидна е липсата на процесуалните предпоставки за допускане на искането за разглеждане по същество. В този и други подобни случаи омбудсманът не разполага с правомощието за пряко сезиране на

Конституционния съд. При твърдяната противоконституционност той разполага с възможността да уведоми органите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, които извършват самостоятелна преценка за наличие на

основанията по чл. 149, ал. 1 от Конституцията, за да сезират Конституционния съд. Като разгледа по същество настоящото искане, КС допусна лишено от конституционно основание разширяване на правомощията на омбудсмана. С възприетия подход се създава прецедент омбудсманът във всяко следващо искане, позовавайки се на преамбюла като ненормативно по естеството си правило и произтичащия от него принцип на правовата държава, да атакува всеки закон по отношение на неговата конституционносъобразност с твърдение, че се засягат права и свободи на гражданите без оглед на техния характер и дали са предмет на непосредствена конституционна уредба, или става въпрос за производни права. Подобно разбиране позволява на омбудсмана да отправя искания за ревизиране на провежданата от държавата политика в социалната сфера, натоварвайки Конституционния съд с очаквания да решава проблеми, които са извън компетентността на съда. От друга страна, по този начин се заобикалят правомощията на сезиращите субекти по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, за които учредителната власт е приела, че следва да извършат самостоятелна и независима преценка при вземане на решението за сезиране на Конституционния съд.

По изложените съображения приемам, че искането на омбудсмана за установяване противоконституционност на § 69 и § 70 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи трябва да се остави без разглеждане като недопустимо.

РЕШЕНИЕ № 9 от 6.07.2017 г. на КС по к. д. № 9/2016 г.⁹

Делото е образувано по искане на тричленен състав на Върховния административен съд за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване.

⁹ Обн., ДВ, бр. 57 от 14.07.2017 г.

Конституционният съд в състав: Борис Велчев – председател, членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Тания Райковска, при участието на секретар-протоколита Мариана Георгиева разгледа в закрито заседание на 6 юли 2017 г. конституционно дело № 9/2016 г., докладвано от съдията Георги Ангелов.

Тричленен състав на Върховния административен съд е поискал обявяването за противоконституционни на разпоредбите на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване (обн., ДВ, бр. 110 от 17.12.1999 г.; посл. изм. и доп., бр. 105 от 30.12.2016 г.). Твърди, че те противоречат на абзац 5 от преамбюла, на чл. 4, ал. 1 и 2, на чл. 6, ал. 2, на чл. 17, ал. 1 и 3, на чл. 19, ал. 1 и на чл. 51, ал. 1, предл. 1 от Конституцията на Република България, като е изложил мотиви за противоречието.

Според чл. 4б, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване (КСО) "Осигурените в универсален пенсионен фонд лица имат право да изберат да променят осигуряването си от универсален пенсионен фонд във фонд "Пенсии", съответно във фонд "Пенсии за лицата по чл. 69", с увеличена осигурителна вноска в размера на осигурителната вноска за универсален пенсионен фонд не по-късно от 5 години преди възрастта по чл. 68, ал. 1 и ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст."

Съгласно чл. 4в, ал. 1 КСО "Осигурените в професионален пенсионен фонд лица имат право еднократно да променят осигуряването си от професионален пенсионен фонд във фонд "Пенсии" с увеличена осигурителна вноска в размера на осигурителните вноски по чл. 157, ал. 1, т. 2, ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст или професионална пенсия за ранно пенсиониране."

Член 124а, ал. 1 КСО гласи: "Лицата по чл. 4б, ал. 1, които са избрали да променят осигуряването си от универсален пенсионен фонд във фонд "Пенсии", съответно във фонд "Пенсии за лицата по чл. 69", могат да изберат да възобновят осигуряването си в универсален пенсионен фонд не по-късно от 5 години преди възрастта по чл. 68, ал. 1 и ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст."

Искането е допуснато за разглеждане по същество.

Постъпилите становища и правни мнения по основателността му са в три групи.

Според първата от тях, включваща Министерския съвет, министъра на труда и социалната политика, министъра на финансите, Националния осигурителен институт, Националната агенция за приходите, Комисията за финансов надзор, Конфедерацията на индустриалците и работодателите в България, Конфедерацията на независимите синдикати в България, Конфедерацията на труда "Подкрепа" и проф. Красимира Средкова, искането е неоснователно.

Според втората – на Българската асоциация на дружествата за допълнително пенсионно осигуряване, Асоциацията на индустриалния капитал в България и проф. Васил Мръчков, искането е изцяло основателно.

В третата група е проф. Ганета Минкова, която намира искането за основателно само относно думите "не по-късно от 5 години преди възрастта по чл. 68, ал. 1 и ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст" от чл. 4б, ал. 1 КСО, "ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст или професионална пенсия за ранно пенсиониране" от чл. 4в, ал. 1 КСО и "не по-късно от 5 години преди възрастта по чл. 68, ал. 1 и ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст" от чл. 124а, ал. 1 КСО.

Комисията за защита на конкуренцията и Съюзът на пенсионерите са представили становища, без да е изразено конкретно отношение по конституционносъобразността на разпоредбите.

За да се произнесе, Конституционният съд взе предвид следното:

По допустимостта на искането:

Всяка от оспорените разпоредби се състои от: а) правило за поведение, и б) случаи, в които то не се прилага. Оспорено е според мотивите към искането само правилото за поведение, а не случаите на неговата неприложимост.

Оспорването на разпоредбите е допуснато до разглеждане в цялост, тъй като при обявяване на правилото за поведение за противоконституционно изключенията от него не биха представлявали езиково и смислово самостоятелни правни норми. Не е възможно обаче при отхвърляне на оспорването на правилото за поведение да бъдат обявени за

противоконституционни единствено изключенията от него, защото те не са оспорени. Сами по себе си те не подлежат на конституционноправен анализ в рамките на настоящото дело.

По основателността на искането:

Искането е неоснователно.

I. 1. Конституцията в своя чл. 51, ал. 1 създава основното право на гражданите на общественото осигуряване и социално подпомагане, без да определя способности или система от способности за неговото осъществяване.

Анализът на конституционната разпоредба показва следното: а) налице е субективно право; б) негов предмет е осигуряването; в общоупотребимия български език думата "осигуряване" означава обезпечаване, снабдяване, доставяне, набавяне, даване; в) осигуряването е всеобщо – субективното право принадлежи на всеки гражданин; г) осигуряването е обществено; задължено за него е обществото като цяло, а не в отделни свои части; като принадлежащ към обществото носител на субективното право е същевременно задължен за осигуряването на останалите; общественото осигуряване следователно е взаимно (солидарно) и задължително; д) то е алеаторно – няма предварителна известност за размера на даването от гражданина за осигуряването на другите и получаваното от него осигуряване; е) субективното право е от вида на социалните права; осъществяването му е задължение на държавата, която трябва да създаде и правната му рамка (Решение № 10 от 2012 г. на КС).

2. Уреденият в Конституцията модел на осигуряване е социалният (общественият), а не либералният (частният). Социалният модел съответства на прогласената в преамбюла на Основния закон цел за създаването на социална държава.

При либералния модел, за разлика от социалния, осигуряването: а) не е обществено, а частно; осигуреният не осигурява друг освен себе си, а осигурителното правоотношение е единствено между него и осигуряващия, който е само част от обществото; б) не е всеобщо – допуска съществуването и на неосигурени; в) може и поначало не е задължително; г) не е алеаторно, а комутативно – даването за и получаваното от осигуряването са известни още при договарянето му; д) е подчинено на правилата на конкуренцията. Субективното право на осигуряване при либералния модел не е от вида на социалните права, то е облигационно право.

3. Конституцията не изключва либералния модел на осигуряване. Напротив, той е изцяло допустим като част от установената в чл. 19, ал. 1 от нея свобода на стопанската дейност. Той обаче не е конституционно уреден като необходим както социалния, а само като възможен наред с него.

На задължителна законодателна регламентация подлежи само общественото (социалното) осигуряване. Няма конституционна пречка за законова уредба и на частното (либералното) осигуряване, както прави КСО (чл. 1, т. 2 от кодекса). Промените в него (в т. нар. "капиталовопокривен стълб") обаче, включително в оспорените с искането негови отношения с общественото осигуряване ("държавното обществено осигуряване" по чл. 1, т. 1 КСО; т. нар. "разходопокривен стълб"), по хипотеза не противоречат на чл. 51, ал. 1 от Конституцията, защото не засягат нито съществуването, нито някой от посочените по-горе в т. 1 белези на общественото осигуряване.

II. Субективното право на гражданина в частното осигуряване има парична стойност, и то още преди настъпването на осигурителния риск, затова е имуществено право (Решение № 7 от 2011 г. на Конституционния съд). Като част от имуществото на осигурения то се урежда от чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията за частната собственост.

Правомощието за разпореждане е задължителен елемент от имуществените субективни права. Осигуряващият се има свободата да реши кому да повери частното си осигуряване, като го прекрати спрямо досегашния осигуряващ (чл. 171, ал. 1 – 3, чл. 240, ал. 2, т. 2, чл. 247 КСО). Оспорените разпоредби разширяват правото му на разпореждане, позволявайки му да премине от частното към социалното осигуряване и да се върне обратно.

Разпоредбите следователно не противоречат на нормите на чл. 17 от Основния закон, регулиращи частната собственост.

III. При частното осигуряване гражданинът действа в областта на гражданския оборот, т. е. като стопански субект. По силата на чл. 19, ал. 1 от Конституцията той има свобода на своята стопанска инициатива. Свободата включва и свобода на избора дали да участва в стопанска дейност.

По съображенията за допустимостта на оспорването установената от КСО задължителност на част от капиталовото осигуряване не е предмет на обсъждане по настоящото дело. Разпоредбите в оспорените им части смекчават последиците от тази задължителност, давайки възможност след

възникването ѝ гражданинът едностранно да я прекрати, като премине към общественото осигуряване. Разпоредбите разширяват свободата на стопанската му дейност, което е в съответствие с чл. 19, ал. 1 от Конституцията.

Самата конституционносъобразност на възможността за едностранното прекратяване на правоотношение, многократно предоставяна в законодателството, е вън от съмнение.

IV. Частното (капиталовото) осигуряване се подчинява на правилата на конкуренцията – чл. 125, ал. 1, т. 6, чл. 209, ал. 1, т. 6, чл. 260, ал. 1, т. 6 КСО. Осигуряващият се конкурира с останалите пенсионноосигурителни дружества – чл. 171, чл. 247 КСО. Държавното обществено осигуряване не е стопанска дейност, затова не попада в хипотезата на нормата на чл. 19, ал. 2 от Основния закон. То е *conditio sine qua non* за всички осигуряващи в частното осигуряване, поради което не може и не се отразява на конкуренцията помежду им.

Действително оспорените разпоредби позволяват осигуреният да прекрати едностранно правоотношението с частното осигуряване поради преминаването си към общественото, с което да ограничи пазара на частното осигуряване. Този му избор обаче увеличава конкуренцията между пазарните участници чрез качеството на предлаганата от тях осигурителна услуга. Тъкмо качеството на услугата е от значение за нейния потребител, когато в съответствие с чл. 19, ал. 2 *in fine* от Конституцията оспорените законови разпоредби защитават.

V. Оспорените разпоредби не нарушават правната сигурност като елемент на правовата държава, установена в чл. 4, ал. 1, изр. 1 от Основния закон.

1. Във всички случаи осигуряващият се носи икономическия риск от своя избор на вида осигуряване. Патерналистичният по същността си довод за накърняване на правната му сигурност поради неинформираност за последиците от този избор не съответства на свободата на личността да действа, като същевременно търпи резултатите от действията си.

Правните последици от тях са посочени в относимите към случая правни норми, чието незнание не извинява (*ignorantia juris neminem excusat*).

Възможността за изграждане на невярна представа относно фактите пък, включително икономическите, при формиране на волята е предмет не на

оспорените разпоредби, а на отделна правна уредба (чл. 27, 28 и 29 от Закона за задълженията и договорите).

Тези разпоредби следователно не нарушават нито правната, нито икономическата сигурност на осигурения.

2. Разпоредбите не нарушават сигурността и на осигуряващия субект в частното осигуряване. Той е в същото правно положение, в каквото е и до влизането им в сила. За възможно различното му икономическо положение важат съображенията по т. IV.

VI. Член 6, ал. 2, изр. 1 от Конституцията въвежда принципа на равенството на гражданите пред закона.

Разпоредбите, които се оспорват, се отнасят до всички граждани. На всеки един от тях се предоставя едно и също субективно право – да избере между общественото и частното осигуряване. Еднакви по правните си белези субекти следователно се третират от разпоредбите еднакво. Последващото различно правно положение на гражданите е резултат не на нормите, а на направения или ненаправения въз основа на тях избор. Доводът за неравенството им пред закона е неоснователен.

VII. 1. В т. I. 3 е посочено, че Конституцията не регулира частното осигуряване. Регулацията му е първична и доколкото урежданите отношения подлежат на трайна уредба, трябва да стане със закон (чл. 3, ал. 1 от Закона за нормативните актове). Такъв е КСО, част от който са оспорените разпоредби. Самите те не съдържат делегации към подзаконов нормативен акт. Възражението срещу делегациите е извън предмета на делото и не подлежи на обсъждане.

2. Законодателят има дискреция за едно или друго конкретно законово разрешение съобразно осигурителната си политика, стига то да не е в несъответствие с принципи и изисквания на Основния закон (Решение № 5 от 2000 г., Решение № 2 от 2014 г. на КС). Връщането по волята на осигурения обратно на "отстъпените" (при условността на метафората) по силата на КСО от общественото на частното осигуряване задължителни осигурителни вноски е в рамките на Конституцията – така, както това е вече изяснено в Решение № 7 от 2011 г. на КС.

По изложените съображения Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 4б, ал. 1 в частта "Осигурените в универсален пенсионен фонд лица имат право да изберат да променят осигуряването си от универсален пенсионен фонд във фонд "Пенсии", съответно във фонд "Пенсии за лицата по чл. 69", с увеличена осигурителна вноска в размера на осигурителната вноска за универсален пенсионен фонд", на чл. 4в, ал. 1 в частта "Осигурените в професионален пенсионен фонд лица имат право еднократно да променят осигуряването си от професионален пенсионен фонд във фонд "Пенсии" с увеличена осигурителна вноска в размера на осигурителните вноски по чл. 157, ал. 1, т. 2" и на чл. 124а, ал. 1 в частта "Лицата по чл. 4б, ал. 1, които са избрали да променят осигуряването си от универсален пенсионен фонд във фонд "Пенсии", съответно във фонд "Пенсии за лицата по чл. 69", могат да изберат да възобновят осигуряването си в универсален пенсионен фонд" от Кодекса за социално осигуряване (обн., ДВ, бр. 110 от 17.12.1999 г.; посл. изм. и доп., бр. 105 от 30.12.2016 г.).

Отклонява искането и прекратява делото в останалата му част.

РЕШЕНИЕ № 10 от 6.07.2017 г. на КС по к. д. № 10/2016 г.¹⁰

Делото е образувано по искане на група народни представители от 43-ото Народно събрание за обявяване на противоконституционност на чл. 5, ал. 4 от Закона за Комисията за финансов надзор.

Конституционният съд в състав: Борис Велчев – председател, членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, при участието на

¹⁰ Обн., ДВ, бр. 57 от 14.07.2017 г.

секретар-протоколиста Росица Симова разглежда в закрито заседание на 6 юли 2017 г. конституционно дело № 10/2016 г., докладвано от съдията Анастас Анастасов.

Производството пред Конституционния съд (КС) е по чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 1, предл. 1 от Конституцията на Република България.

Предмет на произнасяне по същество е искане на група народни представители от 43-ото Народно събрание за обявяване на противоконституционност на чл. 5, ал. 4 от Закона за Комисията за финансов надзор (ЗКФН) (обн., ДВ, бр. 8 от 28 януари 2003 г.; посл. изм. и доп., бр. 76 от 30 септември 2016 г.). В искането са развити съображения за противоречие на оспорената разпоредба с принципите на законност и справедливост, прогласени в чл. 4 във връзка с преамбюла на Конституцията на Република България.

От конституираните заинтересувани институции писмено становище са представили Министерският съвет, Министерството на финансите, Комисията за финансов надзор (КФН) и главният прокурор на Република България.

Становище по предмета на делото е предложил Съюзът на юристите в България. Предоставено е и писмено правно мнение от проф. Димитър Костов, проф. Дончо Хрусанов и проф. Цветан Сивков.

В становищата на Министерския съвет, Министерството на финансите, Комисията за финансов надзор и главния прокурор се застъпва мнението, че искането е неоснователно и следва да бъде отхвърлено. Според тях оспорената разпоредба гарантира стабилитет и предвидимост на обществените отношения в сферата на финансовия надзор и нормално функциониране на надзорната дейност на КФН.

Становището на Съюза на юристите в България е в подкрепа на направеното искане, като са изложени подробни мотиви за неговата основателност. Поддържа се, че разпоредбата на чл. 5, ал. 4 ЗКФН препятства правото на лицата по чл. 1, ал. 2 ЗКФН, върху които комисията осъществява контрол, да получат правна закрила при осъществяване на инвестиционната, застрахователната и осигурителната дейност, гарантирана от чл. 19, ал. 3 от Конституцията. Също така е посочено, че игнорирането на нарушенията при избора на член от състава на КФН води до невъзможност адресатите на индивидуалните административни актове да се позовават на такива нарушения

като основание за отмяна по чл. 146, т. 1 от Административно-процесуалния кодекс (АПК). Това ограничение е в нарушение на принципа на пропорционалност, закрепен в чл. 4 от Конституцията.

Мнението на проф. д-р Димитър Костов, проф. д-р Дончо Хрусанов и проф. д-р Цветан Сивков също е в подкрепа на искането на народните представители. В него е посочено, че е неприемливо допуснато нарушение при избора на председател или членове на КФН да се игнорира и то в законова норма, както е в чл. 5, ал. 4 ЗКФН, и че това е в несъответствие с един от основните конституционни принципи, а именно – на законността. Изборът на член на КФН в нарушение на правния ред винаги трябва да е основание да се атакуват като незаконосъобразни решенията на комисията. В заключение е посочено, че нарушенията, визирани в чл. 5, ал. 4 ЗКФН, засягат принципа на законността, утвърден в конституционната норма на чл. 4, ал. 1, поради което оспорената разпоредба е противоконституционна.

Като обсъди материалите по делото поотделно и в тяхната съвкупност, Конституционният съд прие следното:

Предмет на произнасяне по същество е искане на група народни представители от 43-ото Народно събрание за обявяване на противоконституционност на чл. 5, ал. 4 ЗКФН, който гласи: "Нарушенията при избора на член на комисията не опорочават нейните решения."

Комисията за финансов надзор е учредена със специален закон, който ѝ предписва да се ръководи в дейността си от постигането на съществени за държавното и общественото развитие цели (чл. 11 ЗКФН). На тази основа законодателят ѝ е възложил значителен брой многообразни по вид и съдържание функции (чл. 12 ЗКФН). В качеството си на специализиран държавен орган на управление КФН разполага с редица правомощия, между които дори и такива с правораздавателен характер (например по чл. 13, ал. 1, т. 17 ЗКФН). Постановените от нея актове, които съдържат признаците на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 – 4 АПК (чл. 13, ал. 3 ЗКФН), подлежат на обжалване пред Върховния административен съд (ВАС). От съдебен контрол по реда на АПК не са изключени и издадените от комисията общи административни актове и нормативни административни актове.

Разпоредбата на чл. 5, ал. 4 ЗКФН, предмет на настоящия контрол за конституционност, несъмнено ограничава основаното на чл. 120, ал. 2 във

връзка с чл. 56 от Конституцията право на лицата, засегнати от издадените актове, да получат пълноценна защита при оспорване пред съд. Това е така, защото ги лишава от възможността да се позовават на нищожността на административния акт поради нелегитимност (некомпетентност) на комисията, която го е издала. Оспорената разпоредба не изключва, а напротив – допуска всички членове на административния орган да са придобили властническия си статус в нарушение на закона или правилата за избор от Народното събрание, без това да се отразява на годността на издадения акт да породи правни последици. Обхватът ѝ е толкова широк, че включва и възможност мнозинството от членовете на КФН да се окажат противозаконно избрани и въпреки това издадените решения да се приемат за легитимни дори и при съдебно обжалване.

Поначало ограничаването на едно основно право, каквото е правото на защита, е допустимо, но само когато това се налага, за да бъдат охранени висши конституционни ценности. В обхвата на тези ценности могат да бъдат включени установяването на стабилна небанкова финансова система и запазването на доверието към овластените с надзорни функции специализирани държавни органи. В случая обаче ограничението е несъразмерно, защото е въведено всеобхватно, без нужната диференциация на нарушенията, поради което не може да намери оправдание в цел, насочена към "опазване на основите на конституционния ред или на други особено важни обществени интереси, като осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика" (вж. Тълкувателно решение № 14 от 2014 г. по к.д. № 12/2014 г. на КС).

Законът не може да отива в нито една от двете крайности – както да постановява, че нарушението на правилата за избор на член на административен орган винаги опорочава неговите актове, така и че всяко нарушение, каквото и да е то, е ирелевантно за правната валидност на съответния акт. В една правова държава конкретната преценка за това, дали и в каква степен порокът в избора на член на колективен орган се отразява на издадения от него акт, може да се прави само от съда. Поради това оспорената разпоредба, доколкото в посочената насока изключва възможността за съдебна преценка, противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Действително чл. 120, ал. 2 от Конституцията предвижда възможност определени със закон административни актове да не подлежат на съдебен контрол. Разпоредбата е предмет на Тълкувателно решение № 4 от 2014 г. по к.д. № 12/2014 г. на КС, в чиито диспозитив (точка 2) изрично е прието, че въвеждането на необжалваемост не може да е съчетано с отпадане на правото на засегнатите лица да се позовават пред съда на нищожността на административния акт. В случая с чл. 5, ал. 4 ЗКФН съдебният контрол не е изрично изключен, но на практика е обезсмислен, защото съдът е лишен от възможността да преценява дали порокът в избора на член на колективния орган се е отразил на валидността на издадения от него акт. Поради това Конституционният съд счита, че оспорената разпоредба противоречи на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Предпоставките за избираемост, съответно и за несъвместимост, по отношение на членовете на КФН са уредени в чл. 4 ЗКФН. По силата на чл. 5 ЗКФН изборът се извършва от Народното събрание. С подложената на проверка за конституционност разпоредба законодателният орган не само допуска сам да наруши правилата на избора, но игнорира собствените си правонарушения, без да прави разграничение дали са съществени, или несъществени, дали противоречат на Конституцията и закона, или само на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание и приетите *ad hoc* правила за конкретния избор.

Както беше посочено по-горе, оспорената норма е в състояние на практика да санира и актове, които са постановени от административен орган с изцяло нелегитимен състав, като това важи дори и когато изборът на всички членове от неговия състав е извършен при липса на изискуемото от Конституцията парламентарно мнозинство за вземане на решение. Следователно в някои хипотези, за които нормата на чл. 5, ал. 4 ЗКФН е приложима, съображенията, свързани с необходимостта от стабилност на актовете на КФН, са несъстоятелни и не се вменят в разбирането за съразмерност, изпълнено в принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

С оглед на гореизложеното Конституционният съд намира, че оспорената разпоредба в действащата ѝ редакция е несъвместима с чл. 120, ал. 2 във връзка с чл. 56 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията, поради което на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията

РЕШИ:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Закона за Комисията за финансов надзор (обн., ДВ, бр. 8 от 28 януари 2003 г.; посл. изм. и доп., бр. 76 от 30 септември 2016 г.).

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 1 от 31.01.2017 г. на КС по к. д. № 14/2016 г.¹¹

Делото е образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 14, ал. 3 и 5 от Изборния кодекс.

Конституционният съд в състав: председател: Борис Велчев, членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, при участието на секретар-протоколиста Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 31 януари 2017 г. конституционно дело № 14/2016 г., докладвано от съдията Филип Димитров.

Конституционният съд е сезиран от омбудсмана на Република България на основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията. Делото е образувано на 17.10.2016 г. Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. Искане за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 14, ал. 3 и 5 от Изборния кодекс (ИК) (обн., ДВ, бр. 19 от 2014 г.; изм., бр. 39 от 2016 г. и бр. 57 от 2016 г.; посл. изм., бр. 85 от 2016 г.). Твърди се, че се въвежда различен режим за създаване на избирателни секции във и извън страната, респ. във и извън пределите на Европейския съюз, като по този начин "в нарушение на чл. 6, ал. 2 от Конституцията се създава правна уредба, която

¹¹ Обн., ДВ, бр. 14 от 10.02.2017 г.

третира по различен начин отделни групи български граждани, засягайки техни конституционни права, само на основание на това, къде се намират те".

Поради изменение на текста на чл. 14, ал. 5 от Изборния кодекс със Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс (ЗИДИК) (обн., ДВ, бр. 85 от 2016 г.; влязло в сила на 28.10.2016 г.) Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество с Определение № 7 от 15 ноември 2016 г. само искането на омбудсмана на Република България за обявяване противоконституционността на разпоредбата на чл. 14, ал. 3 от Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 19 от 2014 г.; изм., бр. 39 от 2016 г. и бр. 57 от 2016 г.; посл. изм., бр. 85 от 2016 г.) в частта "с решение на Централната изборителна комисия по преценка на дипломатическите и консулските представителства".

С вх. № 356 от 14.12.2016 г. е постъпило искане от омбудсмана на Република България за оттегляне на направеното искане по чл. 150, ал. 3 от Конституцията.

Съгласно чл. 150, ал. 1, изречение първо от Конституцията Конституционният съд действа по инициатива на най-малко една пета от народните представители, президента, Министерския съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор. В изречение второ на същата ал. 1 се предвижда повдигането на спорове за компетентност по чл. 149, ал. 1, т. 3 от Конституцията, чрез което се поставя в действие Конституционният съд, да може да става и от общинските съвети.

Разбирането на конституционния законодател за ясно изразена воля от изрично посочените от него правоимащи субекти пред Конституционния съд като предпоставка същият да действа е изразена и в ал. 2 на чл. 150 от Конституцията чрез предвидената за Върховния касационен съд и Върховния административен съд възможност да внесат въпроса за противоконституционност на приложимия по делото закон, когато установят несъответствие между него и Конституцията, като спрат производството по делото. Несъмнено това разбиране е вложено и в понятието "сезира", употребено в ал. 3 и 4 на чл. 150 от Конституцията, визиращи омбудсманът и Висшият адвокатски съвет като правоимащи субекти да поискат от Конституционния съд да установи противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите. Във всички разпоредби на чл. 150 от Конституцията предвидената предпоставка за всяко производство е наличие на искане, направено пред Конституционния съд от изчерпателно

посочени в Конституцията субекти. Отсъствието на искане от правоимащия субект в който и да е момент от производството прави невъзможно Конституционният съд да "действа" по смисъла на чл. 150 от Конституцията.

При това положение, когато пред Конституционния съд, независимо от фазата на конституционното производство, вносителят оттегли искането си, липсва конституционно предвидената предпоставка за Конституционния съд да действа.

В този смисъл е и практиката на Конституционния съд: Определение № 4 от 18.02.1993 г. по к. д. № 26/1992 г., Определение № 1 от 24.02.1994 г. по к. д. № 21/1993 г., Определение № 8 от 19.12.1996 г. по к. д. № 28/1996 г., Определение № 3 от 27.04.1999 г. по к.д. № 2/1999 г., Определение № 1 от 20.02.2003 г. по к. д. № 1/2002 г., Определение № 3 от 7.03.2006 г. по к. д. № 3/2006 г.

Допускането на обратното води до служебно ангажиране на Конституционния съд.

По настоящото дело искането е оттеглено и делото следва да бъде прекратено.

С оглед на това Конституционният съд на основание чл. 17 от Закона за Конституционен съд

ОПРЕДЕЛИ:

Прекратява производството по к. д. № 14/2016 г. и връща искането на омбудсмана на Република България.

Особено мнение на съдията Румен Ненков

Омбудсманът на Република България е поискал установяване на противоконституционност на чл. 14, ал. 3 от Изборния кодекс относно изрече "с решение на Централната избирателна комисия по преценка на дипломатическите и консулските представителства". С Определение № 7 от 15.11.2016 г. Конституционният съд е приел, че искането е редовно, поради което го е допуснал за разглеждане по същество. Не съм съгласен с последващото определение на съда, взето от мнозинството съдии, с което

производството по делото е прекратено по писмено изявление на вносителя на искането, че го оттегля. Намирам, че крайният акт на Конституционния съд противоречи както на буквата, така и на духа на Основния закон.

Действащият модел на конституционно правосъдие не предвижда възможност отделно физическо или юридическо лице да търси пред Конституционния съд пряка защита срещу противоконституционен закон, чието прилагане накърнява негови индивидуални права и законни интереси. Субектите на конституционна инициатива, както колективните (една пета от народните представители, Министерският съвет, Висшият адвокатски съвет, Върховният касационен съд и Върховният административен съд, включително и отделният съдебен състав в хипотезата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията), така и едноличните (президентът, главният прокурор и омбудсманът), освен че са посочени изчерпателно в Основния закон, олицетворяват (изцяло или отчасти) институции, чиито общополezni задачи и функции също са установени на конституционно ниво. Когато поставят пред Конституционния съд въпрос за несъобразяване на закона с Конституцията, те винаги действат в интерес на цялото общество, т.е. на неограничен кръг правни субекти, а никога – в свой собствен интерес. Това предопределя и характера на производството пред съда, което е насочено към абстрактно съпоставяне на различни по сила норми, без да съдържа онези характеристики, които са присъщи на състезателния съдебен процес, като личното изслушване на страните по спора, представянето на доказателства в открито съдебно заседание със съответната възможност за тяхното оспорване и пр. Затова, след като процесуалната годност на едно искане за обявяване на противоконституционност на действащ закон е констатирана от Конституционния съд с определение за неговата допустимост, какъвто е настоящият случай, сезиращият субект не може повече да се разпорежда с развитието на производството чрез оттегляне на искането. Конституцията наистина предполага осъществяването на контрола за конституционност на закона от инициативата на изчерпателно и изрично посочени от нея субекти с публичен статус. Дали волята на вносителя на едно искане е изразена ясно обаче е въпрос, който в края на краищата се решава с определението за допустимост. При наличието на несъмнен публичен интерес от произнасянето на Конституционния съд по същество няма конституционна разпоредба, от която да следва, че след този момент каквито и да е действия на вносителя могат да преустановят хода на делото. Затова не съм съгласен с основната теза по определението за прекратяване на конституционното

производство, с която последиците от изявлението на омбудсмана за оттегляне на признатото от съда за годно искане са приравнени на "отсъствие" на искане, все едно такова няма, като по този начин според мнозинството съдии е отпаднала най-съществената предпоставка за произнасяне на съда.

Без съмнение отношението на сезиращия субект към крайния изход на делото може да претърпи развитие. Напълно възможно е това да се дължи на обусловена от политическия процес персонална промяна (например, искане с призната годност е направено от президент с изтичащ мандат и в хода на производството встъпва новоизбран президент, който има различно виждане за правилния изход на делото). Обществото обаче не може да бъде задължено да продължи да се съобразява с надлежно оспорената разпоредба, ако наистина е несъвместима с Основния закон на страната – обстоятелство, което може да бъде установено с обвързваща сила само в резултат на конституционен контрол по същество. При всяко положение защитата на публичния интерес в производството по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията трябва да се ползва с предимство пред политическата конюнктура, обуславяща промяна в нагласите на лицата, които персонализират сезиращия субект. Затова, след като се е произнесъл позитивно по допустимостта на искането, Конституционният съд не е овластен да го отклони, като прекрати производството, когато вносителят обяви, че не иска делото да продължи, защото винаги остава наличен повисшият интерес на цялото общество, а именно – законите да бъдат съобразени с Конституцията. Според мен общественият интерес от произнасянето по същество може да отпадне само когато в хода на делото оспорената законова разпоредба е отменена или съществено променена, т.е. престанала е да бъде действащо право, защото по този начин целеният с искането резултат е постигнат. Това следва и от анализа на досегашната практика на Конституционния съд.

Считам, че в настоящия случай аналогията с диспозитивното начало, залегнало в основата на гражданския и административния съдебен процес, е неподходяща. По принцип, когато сезирането на съда от надлежно овластена публична институция е предназначено да защити не само конкретно засегнатите индивидуални права и законни интереси, а и интереса на обществото в по-широк смисъл, произнасянето по спора не може да се поставя в зависимост от волята на страните, а още по-малко – от волята на сезиращия субект. Така например, съгласно чл. 1, ал. 2 НПК основна задача на наказателния процес е да осигури защита на обществото от престъпни

посегателства, да съдейства за предотвратяване на престъпленията и укрепване на законността. Затова прокурорът, който участва в съдебно дело по повдигнато обвинение за престъпление от общ характер, когато промени личното си отношение към обвинението, може да заяви, че не го поддържа, но в никакъв случай не може чрез едностранно оттегляне на обвинителния акт да избегне произнасянето на съда с присъда по същество, дори и защитата да е съгласна с това.

Постановеното по настоящото дело окончателно определение противоречи още и на логиката на Конституцията. От него излиза, че сезиращият субект по всяко време разполага с правомощие чрез оттегляне на искането да предизвика прекратяване на производството пред Конституционния съд. Такава възможност обаче няма да е налице за групата народни представители, която, след като сама по себе си не може да се идентифицира с непреходна институция, окончателно преустановява съществуването си в хода на разглеждане на делото по същество (например, Народното събрание е разпуснато, след избори е учреден нов парламент и т.н.). Във връзка с това естествен е въпросът дали е в съответствие с принципите и разума на Основния закон развитието на редовната процедура за произнасяне по съществото на искането, чието начало е поставено с изричен акт на Конституционния съд (определение за допустимост), да зависи от проявлението на факти и обстоятелства, които обусловят окончателния край на отделен субект на конституционна инициатива, при липсата на аналогични възможности за всички останали субекти с институционална идентичност. За мен няма съмнение, че отговорът на този въпрос е отрицателен, защото не съзирам основателна причина да се приеме, че само на основата на една структурна особеност Конституцията се отнася нееднакво, неравностойно към оправомощените от нея субекти на инициативата за конституционен контрол на законите, предоставяйки им различни по обхват възможности да предопределят развитието на производството пред Конституционния съд.

Възприемането на окончателното определение по делото като принципна позиция на Конституционния съд създава предпоставки за сериозно уронване на авторитета и престижа на съда в бъдеще. Представям си какъв би бил отзвукът в българското общество, ако часове преди да бъде постановено дългоочаквано решение с голяма обществена значимост, произнасянето на съда бъде блокирано от едностранното волеизявление на вносителя на искането, че го оттегля. Няма ли това да бъде триумф на

политиката над правото, на управленския волунтаризъм над конституционализма. Няма ли в такива случаи с лека ръка да се обезмислят интелектуалните усилия на далите становище по предмета на делото изтъкнати представители на правната наука, на неправителствения сектор, а и не на последно място – на заинтересованите институции, сред които винаги има субекти на конституционна инициатива. Не може да бъде обоснована тезата за отпадане на правния спор в резултат на изявеното от вносителя оттегляне на искането, когато надлежно конституирана заинтересована страна, оправомощена самостоятелно да постави същия въпрос пред Конституционния съд, изрично подкрепи искането, така както е внесено и допуснатото за разглеждане по същество.

Подчертавам, че досега практиката на Конституционния съд в сходни ситуации съвсем не е безпротиворечива. Вярно е, че двукратно, без да са изложени подробни мотиви, производството е било прекратено във фазата на произнасяне по същество поради оттегляне на искането от вносителя (вж. Определение № 3 от 27.04.1999 г. по к. д. № 2/1999 г. и Определение № 3 от 7.03.2006 г. по к. д. 3/2006 г.). В други три случая обаче (вж. Определение № 4 от 18.02.1993 г. по к.д. № 26/1992 г., Определение № 1 от 24.02.1994 г. по к. д. № 21/1993 г. и Определение № 8 от 19.12.1996 г. по к. д. № 28/1996 г.) условията, при които са постановени съответните актове, са били съвсем различни, защото делата още са се намирали във фазата по допустимостта. В близка по съдържание хипотеза Конституционният съд е приел, че подписите на вносителите народни представители могат валидно да бъдат оттеглени (с оглед на предварителната преценка по допустимост във връзка с конституционните изисквания за минимален брой участници в групата), но изрично е подчертал, че това може да стане само до постановяване на определението по допустимостта (вж. Определение № 6 от 29.10.1996 г. по к. д. 23/1996 г.).

В заключение считам, че по настоящото дело Конституционният съд пропусна добра възможност, включително и на основата на еволюция в своите предишни разбирания, принципно да се произнесе, че искането за установяване на несъответствие на закон с Конституцията винаги е насочено към удовлетворяване на обществения интерес, поради което след положителното произнасяне на съда по неговата допустимост вносителят повече не може да го оттегля. В навечерието на парламентарните избори спестяването на отговора по същество на надлежно поставен въпрос от

изборното законодателство е удобен подход, който обаче в бъдеще може да постави в риск институционалното достойнство на Конституционния съд.

Особено мнение на съдията Филип Димитров

Не споделям становището на мнозинството от конституционните съдии по горното определение и считам, че Конституционният съд не следва да прекрати допуснатото вече за разглеждане по същество дело само защото искането било "оттеглено" по следните съображения:

Конституционният съд на Република България не е част от съдебната система и не представлява съд (съдилище) по смисъла на чл. 119 – 122 от Конституцията. Ето защо и институцията, сезирала Конституционния съд с искане за произнасяне по евентуална противоконституционност, няма всички характеристики на страна в съдебен процес и не може подобно на ищец или тъжител да разполага със своя сезиращ акт, т.е. да прави допустими от процесуалния кодекс изменения или да го оттегля по своя воля. Ако Конституционният съд е приел, че определен въпрос за конституционосъобразност следва да бъде разгледан, от там нататък той е и единствен господар на процедурата.

Не е убедително и съображението, че Конституционният съд, макар и да не е част от съдебната система и не е съд в същинския смисъл на думата, все пак би трябвало да следва общите правила на съдебните процедури, а и в гражданското, и в административното производство оттеглянето на претенциите е допустимо и води до десезиране на съда (да не говорим, че обвинителният акт в наказателния процес също не подлежи на оттегляне).

Доколкото обаче и Конституцията, и Законът за Конституционен съд не предписват следване на някоя от тези процедури, Конституционният съд сам определя процедурата си.

(Тук следва да се отбележи, че няма основание за различно процедурно поведение на Конституционния съд въз основа на термина "сезира", използван в ал. 3 на чл. 150, за разлика от "внося" по ал. 2 или от общия, използван в ал. 1 "действа по инициатива" – те отразяват само спецификите на институцията, която инициира производството.)

Производството пред него не е състезателно, а *sui generis*.

Това се обуславя от факта, че институциите, които имат право да отправят искания за обявяване на противоконституционност, действат по дефиниция в публичен интерес, защото свой собствен интерес те нямат. За тях не могат да важат съображения за свобода на преценка на някаква конюнктура, извънсъдебни възможности или просто промяна в целите и/или намеренията. С факта на искането институцията заявява, че съществува някаква степен на съмнение в конституционността на определена законова разпоредба. (Дори и в хипотезата на чл. 150, ал. 2 става въпрос за също такова съмнение, възникнало у съдебния състав, и дори ищецът или жалбоподателят да е решил да се откаже от своя сезиращ акт, това не може да отмени съмнението на съда в конституционносообразността на правната норма.)

Да се твърди, че конституционният законодател е искал едно такова съмнение да продължи да тегне над съществуваща и подлежаща на приложение норма, е меко казано странно и се сблъсква с всяка правна и житейска логика. Затова и веднъж приел, че искането за произнасяне е допустимо, Конституционният съд не следва да се отказва да се произнесе по същество, дори и сезиращата страна вече да не иска това. Негово задължение е да отговори на обществената потребност едно публично заявено от компетентна институция съмнение в конституционносообразността на тази норма да бъде или разсеяно, или утвърдено публично чрез произнасянето на единствено овластената компетентна институция.

Именно затова практиката на Конституционния съд (изразена в определения № 4 от 18.02.1993 г. по к. д. № 26/1992 г., № 1 от 24.02.1994 г. по к. д. № 21/1993 г., № 3 от 27.04.1999 г. по к. д. № 2/1999 г., № 1 от 20.02.2003 г. по к. д. № 1/2002 г., № 3 от 7.03.2006 г. по к. д. № 3/2006 г.) заслужава да бъде преразгледана.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 2 от 31.10.2017 г. на КС по к. д. № 7/2017 г.¹²

Делото е образувано по искане на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 5, ал. 4, чл. 4, ал. 3, чл. 85, ал. 1, т. 9, чл. 19, ал. 2 и чл. 20 от Конституцията.

Конституционният съд в състав: председател: Борис Велчев, и членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, при участието на секретар-протоколита Кристина Енчева разгледа в закрито заседание на 31 октомври 2017 г. конституционно дело № 7/2017 г., докладвано от съдията Мариана Карагьозова-Финкова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията във фазата по допустимостта съгласно чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 18.07.2017 г. по искане на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 5, ал. 4, чл. 4, ал. 3, чл. 85, ал. 1, т. 9, чл. 19, ал. 2 и чл. 20 от Конституцията в очертан от вносителя контекст и относно тълкувателните питання, посочени на стр. 2 и 3 от искането.

По разпореждане на съдията-докладчик от 2.08.2017 г. е направено от вносителя писмено уточнение на петитума – на 4.08.2017 г., след което петитумът на искането гласи, както следва:

"Моля да дадете задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 5, ал. 4, чл. 4, ал. 3, чл. 85, ал. 1, т. 9, чл. 19, ал. 2 и чл. 20 от Конституцията на Република България относно смесени международни договори на ЕС, какъвто е ВИТС, като отговорите на следните въпроси:

1. При какви условия смесените споразумения, сключени съвместно от ЕС и държавите членки с трета държава, стават част от вътрешното право на

¹² Обн., ДВ, бр. 90 от 10.11.2017 г.

Република България и придобиват предимство пред вътрешното законодателство, което им противоречи?

2. Зависи ли временното прилагане, предвидено в смесени споразумения, от изпълнението на условията по чл. 5, ал. 4 от Конституцията?

3. Как следва да се тълкува разпоредбата на чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията с оглед на това:

3.1. Прилага ли се чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията към смесените споразумения, сключени съвместно от ЕС и държавите членки с трета държава?

3.2. Как следва да се разбира изразът "правомощия, произтичащи от тази Конституция", употребен в чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията – само до правомощия, предвидени в Конституцията, или като правомощия, уредени в Конституцията и законите?

3.3. Прилага ли се чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията за смесени споразумения, които предвиждат създаване на институции, в които участва ЕС, но не участват държавите членки, при условие че в компетентността на тези институции се включват правомощия, произтичащи от Конституцията?

4. Как следва да се тълкуват разпоредбите на чл. 19, ал. 2, чл. 20 и чл. 5, ал. 4 от Конституцията и съотношенията между тях с оглед на:

4.1. За защитата на кои конституционни ценности могат да се допускат отклонения от чл. 19, ал. 2 от Конституцията?

4.2. Допускат ли се изключения и при какви условия от принципа за равнопоставеност на икономическите субекти при осъществяване на стопанска дейност, за да се постигне балансирано развитие на отделни райони от територията на Република България?

4.3. В какви предели са допустими отклонения от принципа на чл. 19, ал. 2 от Конституцията при предимство в прилагането на международен договор съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията?"

Твърди се, че е налице потребност от тълкуването, тъй като ясното определяне на съдържанието на указаните разпоредби от Основния закон, относими към посоченото в искането споразумение, а именно – смесено споразумение, каквото е Всеобхватното и икономическо и търговско

споразумение (ВИТС), има важно значение както за националната правна система, така и за изпълнението на конституционно предвидения ангажимент на Република България по чл. 4, ал. 3 да участва в изграждането и развитието на Европейския съюз (ЕС). Правния интерес от тълкуването вносителят основава и на обстоятелството, че в бъдеще между ЕС и държавите членки, от една страна, и трети държави, от друга, могат да бъдат сключвани споразумения с аналогична правна природа като ВИТС, поради което поисканото тълкуване ще допринесе за решаването на важен конституционен въпрос, пред който България ще се изправя многократно.

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, съобрази следното:

Искането е направено от субект, който е оправомощен да сезира Конституционния съд съгласно чл. 150, ал. 1, пр. първо от Конституцията, и има за предмет задължително тълкуване на конституционни разпоредби, което е правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Основния закон.

По поставените в искането тълкувателни въпроси е изразено становище от вносителя.

Искането е съобразено с изискуемите по чл. 17, ал. 1 ЗКС форма и реквизити.

С оглед изискването на чл. 21, ал. 6 ЗКС съдът взема предвид контекста на исканото тълкуване, посочен от вносителя, а именно – смесени международни договори на ЕС, какъвто е ВИТС, в който контекст посочените в искането конституционни разпоредби не са били предмет на задължително тълкуване от Конституционния съд.

Като отчита новия подход за търговска политика на ЕС, интегрална част от която е инвестиционната политика и съответстващите на този подход международни търговски споразумения от "ново поколение", какъвто е ВИТС, отстояващи устойчивото развитие, върховенството на правото и човешките права, справедливата и етична търговия, регулаторната автономия на ЕС и на държавите членки и борбата с корупцията, както и подкрепящи водещата роля на ЕС за тяхното утвърждаване в глобалната търговия и посочените от вносителя обстоятелства, Конституционният съд намира, че има правен

интерес от поисканото задължително тълкуване на указаните в т. 1 – 3 от искането конституционни разпоредби.

Конституционният съд счита, че следва да се отклони искането в частта на питането по т. 4, тъй като е недопустимо да се тълкуват посочените в тази точка разпоредби на Конституцията извън рамките на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Тълкуването на чл. 4 и на "правова държава" не е поискано. Що се отнася до въпроса за пропорционалността и съотношението между чл. 19, ал. 2, чл. 20 и чл. 5, ал. 4 от Конституцията, по естеството си преценката за пропорционалност е винаги конкретна. Във всеки отделен случай съотношението може да бъде различно и не може да бъде дефинирано по пътя на абстрактното тълкуване.

Водим от горното, съдът намира, че искането следва да бъде допуснато за разглеждане по същество по т. 1 – 3 включително.

По т. 4 съдът счита, че искането е недопустимо.

Предвид предмета на искането на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) като заинтересовани институции по делото следва да бъдат конституирани: Народното събрание, Министерският съвет, министърът на правосъдието, министърът на външните работи, Върховният касационен съд, Върховният административен съд и Висшият адвокатски съвет.

На основание чл. 20а, ал. 2 ПОДКС Конституционният съд счита, че възможност да предложат становище по направеното искане следва да се предостави на Българската асоциация за европейско право и на Съюза на юристите в България.

На основание чл. 20а, ал. 3 ПОДКС Конституционният съд прецени, че следва да покани: проф. д-р Огнян Герджиков, проф. д-р Снежана Начева, проф. д-р Георги Близнашки, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Жасмин Попова, проф. д-р Николай Натов, проф. д-р Благой Видин, проф. д-р Атанас Семов и доц. д-р Юлия Захариева да дадат писмено правно мнение по предмета на делото.

С оглед изложените съображения и на основание чл. 19, ал. 1 ЗКС Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Допуска за разглеждане по същество искането на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 5, ал. 4, чл. 4, ал. 3 и чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията относно смесени международни договори на ЕС, какъвто е ВИТС, по следните тълкувателни питання:

1. При какви условия смесените споразумения, сключени съвместно от ЕС и държавите членки с трета държава, стават част от вътрешното право на Република България и придобиват предимство пред вътрешното законодателство, което им противоречи?

2. Зависи ли временното прилагане, предвидено в смесени споразумения, от изпълнението на условията по чл. 5, ал. 4 от Конституцията?

3. Как следва да се тълкува разпоредбата на чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията с оглед на това:

3.1. Прилага ли се чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията към смесените споразумения, сключени съвместно от ЕС и държавите членки с трета държава?

3.2. Как следва да се разбира изразът "правомощия, произтичащи от тази Конституция", употребен в чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията – само до правомощия, предвидени в Конституцията, или като правомощия, уредени в Конституцията и законите?

3.3. Прилага ли се чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията за смесени споразумения, които предвиждат създаване на институции, в които участва ЕС, но не участват държавите членки, при условие че в компетентността на тези институции се включват правомощия, произтичащи от Конституцията?

Отклонява искането за даване на задължително тълкуване по т. 4 от искането относно смесени международни договори на ЕС, какъвто е ВИТС, по следните тълкувателни питання:

4. Как следва да се тълкуват разпоредбите на чл. 19, ал. 2, чл. 20 и чл. 5, ал. 4 от Конституцията и съотношенията между тях с оглед на:

4.1. За защитата на кои конституционни ценности могат да се допускат отклонения от чл. 19, ал. 2 от Конституцията?

4.2. Допускат ли се изключения и при какви условия от принципа за равнопоставеност на икономическите субекти при осъществяване на стопанска дейност, за да се постигне балансирано развитие на отделни райони от територията на Република България?

4.3. В какви предели са допустими отклонения от принципа на чл. 19, ал. 2 от Конституцията при предимство в прилагането на международен договор съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията?

Конститутира като заинтересовани институции по делото: Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието, министъра на външните работи, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и Висшия адвокатски съвет.

Преписи от искането и от определението да се изпратят на заинтересованите институции, като им се предостави двумесечен срок от уведомяването да представят писмени становища.

Отправя покана да предложат становище в същия срок до Българската асоциация за европейско право и до Съюза на юристите в България, като им се предоставят преписи от искането и от настоящото определение.

Конституционният съд отправя покана до: проф. д-р Огнян Герджиков, проф. д-р Снежана Начева, проф. д-р Георги Близнашки, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Жасмин Попова, проф. д-р Николай Натов, проф. д-р Благой Видин, проф. д-р Атанас Семов и доц. д-р Юлия Захариева да дадат писмено правно мнение по предмета на делото в указания по-горе срок, като им се изпратят преписи от направеното искане и от настоящото определение.

Препис от определението да се изпрати и на вносителя на искането, който в същия срок може да изложи допълнителни съображения.

Особено мнение на съдиите Борис Велчев, Стефка Стоева, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова и Константин Пенчев

Не споделяме становището на мнозинството съдии в Определение № 2 от 31.10.2017 г. за отклоняване искането на президента на Републиката по въпрос № 4.

Отклоняването на искането в частта на тълкувателните питання по т. 4 е неубедително аргументирано с позоваване единствено на обстоятелството, че не е изрично поискано тълкуване на "правова държава". Мотивирането е извън контекста, в който са поставени тълкувателните въпроси, относим и към тях, а именно – "относно смесени международни договори на ЕС, какъвто е ВИТС".

Конституционният съд може да се произнесе по въпроса за допустимостта на искането във всяка фаза на конституционното производство.

Считаме, че преценката по допустимост за тази част от искането следва да бъде направена, като се вземат предвид разпоредбите в специалните раздели относно инвестициите, които са присъщи на търговските споразумения на ЕС от "ново поколение", какъвто е ВИТС.

Според нас извън този контекст на този етап единствено може да се констатира, че отклоненият въпрос се намира във връзка с допуснатите други три въпроса, като в искането за даване на задължително тълкуване по всички тях се съдържат достатъчно аргументи за наличие на правен интерес, на което се основава и постановеното от съда определение.

Особено мнение на съдиите Румен Ненков, Кети Маркова и Анастас Анастасов

Подписваме с особено мнение определението на Конституционния съд в частта му, с която се допуска разглеждането по същество на искането на президента за тълкуване на конституционните разпоредби на чл. 5, ал. 4, чл. 4, ал. 3 и чл. 85, ал. 1, т. 9, по въпросите, формулирани съответно: № 1, 2, 3, 3.1, 3.2 и 3.3, тъй като не споделяме съображенията на мнозинството съдии, че искането е допустимо. В тази си част определението противоречи флагрантно на досегашната практика на съда. Казано в най-синтезиран вид, искането за тълкуване на Конституцията е недопустимо изцяло, а не частично, защото се изземват функции, които Народното събрание ще следва да упражни суверенно в предстоящия законодателен процес по ратификацията на Всеобхватното икономическо и търговско споразумение (ВИТС).

Многократно в своите актове Конституционният съд е изразявал категоричната си позиция срещу упражняването в каквато и да е форма на предварителни консултативни функции спрямо парламента по отношение на негови бъдещи актове, подлежащи на контрол за конституционност. Сама по

себе си подобна възможност би отклонила съда от качеството му на арбитър по конституционни спорове, правейки го като начало участник в принципно неприсъщия за него политически дебат, развиван в Народното събрание, а като резултат – и позитивен законодател, което също е недопустимо.

Изцяло в този смисъл е трайно установената практика на съда, а разграничаването от нея чрез приемане на напълно противоположни решения, при това, без да се излагат мотиви, за нас остава неприемливо. Друг е въпросът и че не намираме основание за ревизирането на юриспруденцията на Конституционния съд, последователно изградила, формулирала и утвърдила критериите за допустимост на исканията за тълкуване на Конституцията.

Освен че самият вносител не предлага повече от една възможна интерпретация на смисъла и съдържанието на конституционните разпоредби, чието тълкуване иска, в случая не се открива и реален правен проблем, който да обоснове необходимост от задължително тълкуване. При очевидния фокус на вносителя върху едно конкретно споразумение (ВИТС), видно от обстоятелствената част на искането, следва да се отбележи също, че по отношение на него президентът би могъл успешно да упражни други свои правомощия: за сезиране на Конституционния съд – по чл. 149, ал. 1, т. 4, предл. 1 или 2 или по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, както и за връщане на евентуално приет ратификационен закон за ново обсъждане по реда на чл. 101, ал. 1 от Конституцията. Поставените въпроси, разглеждани и поотделно, и в тяхната съвкупност, не са от характер, осигуряващ решаването им по пътя на задължителното тълкуване на Конституцията.

В заключение намираме, че няма очертан с искането предмет на тълкуването, няма обоснован правен интерес, няма формулирана неяснота или нееднозначност на смисъла и съдържанието на визираните конституционни разпоредби, пораждаща реален или дори хипотетичен правен спор, поради което в случая изцяло липсва необходимост от тълкуване.

Особено мнение на съдията Филип Димитров

Гласувах против допускането до разглеждане на т. 3 от искането на президента на Република България за задължително тълкуване разпоредбата на чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията по следните съображения:

1. Въпросът засяга компетентността на парламента и намирам за недопустимо Конституционният съд да предопределя по пътя на "тълкуване" насоката на бъдещи актове, подлежащи на последващ контрол за конституционосъобразност. Създаването на такава практика – трайно отхвърляна досега от Конституционния съд – би било навлизане в законодателните функции на парламента.

2. Общата формулировка на т. 3 е логическо продължение на т. 1 и 2 и ако се стигне до произнасяне по тях по същество, въпросът би загубил предмета си, а ако впоследствие се констатира и тяхната недопустимост, би отпаднал сам по себе си.

3. Доколкото подвъпросите по тази точка са свързани с преценката по т. 3.3 (т.е. дали и кога към смесените споразумения, които предвиждат създаване на институции, в които участва Европейският съюз, но не и държавите членки се прилага чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията), очевидно е, че конституционният текст създава обща рамка, в която парламентът трябва да направи своята преценка. Да се представи отговор в този смисъл като "задължително тълкуване" от логическа гледна точка би било тавтология, а от правно-техническа би открило възможност за безбройни произнасяния на Конституционния съд, в които не се добавя никаква яснота към вече съществуващата. От друга страна, всякакво обсъждане на конкретика би било навлизане в прерогативите на парламента, които Конституцията е отредила само нему.

Особено мнение на съдията Георги Ангелов в частта, с която искането е допуснато

Намирам искането за тълкуване в тази част за недопустимо.

I. Правораздаването е решаването на правен спор от независим от спорещите арбитър.

Конституционният съд е правораздавателен орган. Това следва не просто от посочването му в Конституцията като съд, а от определената му в нейния чл. 149, ал. 1 компетентност. Във всеки от посочените в осемте й точки случаи, включително при тълкуването, Конституционният съд решава конституционноправен спор.

За да е допустимо тълкуването, трябва да е възможен повече от един отговор за смисъла на тълкуваната разпоредба, в резултат на което тя да може да се приложи по най-малко два начина. Възможните тълкувания трябва да са посочени от вносителя на искането. В този случай има спор по точното значение на разпоредбата. Него съдът решава, "отсъждайки" кое от посочените или пък някое трето, непосочено, значение отговаря на действителния смисъл на Конституцията.

Когато от разпоредбата, чието тълкуване се иска, може да се изведе само един смисъл, няма правен спор, който Конституционният съд да решава. В този случай той няма как да действа по същество. Той няма "консултативна" (обясняваща, разясняваща) компетентност (вж. опр. № 6/2002 г., опр. № 4/2007 г., опр. № 8/2016 г. и др.). Съдът може да посочи точния смисъл на конституционна разпоредба само при спор за него. При липсата на спор дейността му по тълкуването ѝ е недопустима. Това ограничение е изключително съществено, защото е противотежестта на нечесто срещаната в правомощията на другите конституционни съдилища възможност за "дописване" на Конституцията. На него трябва да се настоява.

II. Разпоредбите, чието тълкуване е допуснато, имат само по един възможен прочит, като Конституцията дава еднозначни отговори на всеки от поставените в искането въпроси.

1. Член 5, ал. 4 от нея отговаря кои са условията, при които международните договори стават част от вътрешното право на страната. По смисъла на разпоредбата не са посочени, нито са възможни различни тълкувания. Питането всъщност е дали чл. 5, ал. 4 от Конституцията се прилага към "смесените договори". То може да получи отговор само при конкретен конституционен казус, не и предварително чрез тълкуване на конституционната разпоредба.

2. Това важи изцяло и за допуснатото тълкуване по т. 2. По смисъла на чл. 5, ал. 4 няма спор, пита се за момента, от който действа предвидено в "смесени споразумения" временно прилагане – преди, след или независимо от изпълнението на чл. 5, ал. 4 от Конституцията. Въпросът отново е не за смисъла, а за приложимостта на разпоредбата към конкретен факт – смесеното споразумение.

3.а. Същото е положението по допуснатите за тълкуване питання по т. 3.1 и 3.3, които и изрично започват с въпроса прилага ли се чл. 85, ал. 1, т. 9 от

Конституцията за посочените в тях видове смесени споразумения. Смисълът на разпоредбата не е поставен под съмнение, питането е за нейната приложимост и оттам за вида на мнозинството (чл. 85, ал. 2 от Конституцията), с което се ратифицират "смесени споразумения". Отношението и тук е дедуктивно – подвеждането на частното ("смесените споразумения") към общото (хипотезата на чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията), а не индуктивно както при тълкуването.

б. В мотивите на искането към допуснатото от съда за тълкуване питане по т. 3.2 (може ли думите в чл. 85, ал. 1, т. 9 от Основния закон "произтичащи от тази Конституция" да се четат като "уредени в Конституцията и законите", т. е. да се тълкуват разширително) не са изложени никакви факти за наличието на правен спор по съдържанието на понятието. Няма аргументи за или против разширителното му тълкуване, нито становище на вносителя в подкрепа на една от двете тези. Не са налице следователно процесуалните предпоставки за разглеждане на искането по същество. Искането впрочем е изрично свързано в мотивите си с Всеобхватното икономическо и търговско споразумение между Канада и Европейския съюз и неговите държави членки. Затова може с голяма степен на сигурност да се предполага, че зад него отново стои въпросът за вида мнозинство при ратификацията на това споразумение.

Искането в допуснатите за разглеждане по същество части следваше, според мен, да бъде отклонено.

Становище на съдията Георги Ангелов в частта, с която искането е отклонено

Споделям резултата, но по различни от мотивите на определението.

Искането не е недопустимо поради посочената в определението връзка между разпоредбите, чието тълкуване се иска, и разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, чието тълкуване не е поискано. Такава връзка, на първо място, може да се разкрие едва при тълкуването на разпоредбите по същество, т. е. след като то вече е допуснато. На второ място, и да съществува, връзката не е процесуална пречка, защото нито Конституцията, нито Законът за Конституционен съд не я сочат като такава. Изискването за задължително тълкуване и на всички останали конституционни разпоредби, свързани с тази, чието тълкуване се иска, прави тълкуването ѝ практически невъзможно най-

малкото поради това, че искателят няма как да предвиди кои разпоредби съдът ще счете за свързани, за да иска и тяхното тълкуване, както и ако се иска тълкуване във връзка с Конституцията като нормен комплекс.

Искането е недопустимо просто поради липсата на конституционноправен спор. Не са посочени различни значения на разпоредбите при прилагането на смесени споразумения, които да налагат задължителното им тълкуване. Изложено е единствено разбирането на вносителя на искането за техния смисъл, без да му е противопоставен друг възможен прочит, който да обоснове необходимостта от разясняване на точния разум на чл. 19, ал. 2 и чл. 20 от Конституцията в тези случаи.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 3 от 12.12.2017 г. на КС по к. д. № 6/2017 г.¹³

Делото е образувано по искане на 61 народни представители от 44-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 51, ал. 2 от Закона за публичните финанси.

Конституционният съд в състав: председател – Борис Велчев, членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, при участието на секретар-протоколита Мариана Георгиева разгледа в закрито заседание на 12 декември 2017 г. конституционно дело № 6/2017 г., докладвано от съдията Гроздан Илиев.

Производството е с основания по чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 във връзка с чл. 150, ал. 1 от Конституцията на Република България и се намира във фазата на произнасяне за допустимостта на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 19.06.2017 г. по искането на 61 народни представители от 44-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 51, ал. 2 от Закона за публичните финанси (ЗПФ) (обн., ДВ, бр. 15 от 15 февруари 2013 г.; последно

¹³ Обн., ДВ, бр. 101 от 19.12.2017 г.

изм. и доп., бр. 91 от 14 ноември 2017 г.) в частта му "или на акт на Министерския съвет" поради противоречие с чл. 2, ал. 1, чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 62, ал. 1, чл. 84, т. 2, чл. 87, ал. 2, чл. 141, ал. 1, 2 и 5 от Конституцията, както и да се произнесе за съответствието ѝ с чл. 9, ал. 1 и 2 от Европейската харта за местното самоуправление – 15.X.1985 г. (ЕХМС), ратифицирана със закон, приет от 37-то Народно събрание на 17.03.1995 г. (ДВ, бр. 28 от 28.03.1995 г.).

След образуване на делото със Закон за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси, приет от 44-то Народно събрание на 1 ноември 2017 г. (ДВ, бр. 91 от 14 ноември 2017 г.), чл. 51, ал. 2 ЗПФ в оспорената част, според която "бюджетните взаимоотношения по ал. 1 (т.е. между общинските бюджети и държавния бюджет) може да се променят с акт на Министерския съвет", е отменен. Законът е влязъл в сила в тридневния срок, определен с чл. 5, ал. 5 от Конституцията. Следователно понастоящем липсва предметът на делото, по който КС е задължен да се произнесе с решение по същество. Тъй като разпоредбата в отменената част вече не се прилага, правен интерес от обявяването ѝ за противоконституционна също не е налице. Такова е положението и с твърдението за несъответствие на оспорената, но вече отменена разпоредба с международен договор, по който България е страна – ЕХМС, което също е лишено от основание – предмет и правен интерес.

При това положение и поради липсата на процесуалните предпоставки за допустимост на направеното искане Конституционният съд на основание чл. 19 ЗКС, чл. 22, ал. 3 и чл. 26, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на 61 народни представители от 44-то Народно събрание за установяване на противоконституционност, както и за обявяване на несъответствие с международен договор, по който България е страна – чл. 9, ал. 1 и 2 от Европейската харта за местното самоуправление – 15.X.1985 г., на разпоредбата на чл. 51, ал. 2 от Закона за публичните финанси (ДВ, бр. 15 от 15 февруари 2013 г.; последно изм. и доп., бр. 91 от 14 ноември 2017 г.) в частта му "или на акт на Министерския съвет".

Прекратява производството по конституционно дело № 6 от 2017 г.

Връща искането на подателя.