



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

София, 19 юни 2025 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Надежда Джелепова
Атанас Семов
Красимир Влахов
Янаки Стоилов
Соня Янкулова
Борислав Белазелков

Десислава Атанасова
Галина Тонева
Сашо Пенев
Невин Фети
Орлин Колев

при участието на секретар-протоколита Даниела Иванова разгледа в закрито заседание на 19.06.2025 г. конституционно дело №6/2025 г., докладвано от съдия Надежда Джелепова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата на произнасяне по допустимост на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 19.05.2025 г. по искане на петчленен състав на Върховния административен съд във връзка с разглежданото от него административно дело №114/2025 г. за установяване на противоконституционност на чл. 101, ал. 4, изр. 2 от Закона за мерките срещу изпирането на пари (обн. ДВ, бр. 27 от 2018 г., посл. изм. и доп. бр. 49 от 2025 г.; ЗМИП).

В искането се твърди, че разпоредбата на чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП противоречи на чл. 4, ал. 1 и чл. 134, ал. 1 и 2 от Конституцията на Република България.

Върховният административен съд (петчленен състав) е сезиран с касационна жалба от група адвокати срещу Решение №9306 от 30.07.2025 г. по административно дело №11872/2020 г. по описа на Върховния административен съд (тричленен състав), Първо отделение, с което е отхвърлена жалбата им срещу Единните вътрешни правила за контрол и предотвратяване изпирането на пари и финансирането на тероризма (Приложими от адвокатите, когато осъществяват дейност по чл. 4, т. 15 от Закона за мерките срещу изпирането на пари), ведно с приложенията към тях, приети от Висшия адвокатски съвет с решение №2777 по протокол №69/07.08.2020 г. (Единните вътрешни правила).

В искането Върховният административен съд (петчленен състав) е обосновал приложимостта на чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП по висящия пред него правен спор. Съдебният състав посочва, че при извършената от него проверка на правилността на решението на първоинстанционния съд в касационното производство разглежда и въпроса за компетентността на органа, издал подзаконовия нормативен акт. Поради това според вносителя чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП, който предвижда, че единните вътрешни правила за контрол и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма се приемат от Висшия адвокатски съвет, се явява приложим по спора закон по смисъла на чл. 150, ал. 2 от Конституцията.

Върховният административен съд (петчленен състав) поддържа, че чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП е в съответствие с правото на Европейския съюз в областта на предотвратяването на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и за финансирането на тероризма и основно с Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 година за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение

на Регламент (ЕС) №648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията (Директива 2015/849). Сезирацията не намира основание за отправяне на преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз относно действителността или тълкуването на Директива 2015/849. Определя разпоредбата на чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП като национална законодателна мярка за постигане на целите на Директива 2015/849, за която в директивата няма самоизпълними норми или такива, които да налагат определено конкретно съдържание. Според съда разпоредбата не нарушава националната конституционна идентичност.

Вносителят излага аргументи в подкрепа на твърденията си за противоконституционност на оспорената разпоредба. Посочва, че съгласно чл. 134, ал. 2 от Конституцията организацията и реда на дейността на адвокатурата се уреждат със закон. Върховният административен съд (петчленен състав) намира, че регламентирането на дейността на Висшия адвокатски съвет в Закона за адвокатурата предпоставя възможността и за овластяване на висшия орган на адвокатурата за издаване на нормативни актове за уреждане на вътрешноорганизационни въпроси и регламентиране на отношения, свързани с изрично предвидените в този закон негови правомощия. Сочи се в искането, че в рамките на своята компетентност, предоставена от специалния закон, Висшият адвокатски съвет издава подзаконови нормативни актове, уреждащи само материята по чл. 134, ал. 2 от Конституцията. Поради това вносителят прави извод, че чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП, който възлага на Висшия адвокатски съвет да издаде подзаконов нормативен акт, който не е свързан с уреждане на вътрешноорганизационни въпроси и отношения, свързани с правомощията му по Закона за адвокатурата, за които е изрично овластен от законодателя, противоречи на чл. 4, ал. 1 и чл. 134, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията.

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

Искането е направено от субект на инициатива по чл. 150, ал. 2 от Конституцията – съд (съдебен състав във връзка с разглеждано конкретно дело), и е съобразено с изискуемите от чл. 17, ал. 1 и 2 ЗКС и чл. 18, ал. 1, 2, 3 и 5 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) форма и реквизити.

Предмет на искането е установяване на противоконституционност на разпоредба от действащ закон – чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП, което е правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Искания за установяване на противоконституционност на оспорената разпоредба вече са били предмет на разглеждане от Конституционния съд по к.д. №2/2021 г. и к.д. №13/2022 г.

С Определение №1/2021 г. по к.д. №2/2021 г. е отклонено искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на чл. 4, т. 15, чл. 101, ал. 4, изр. 2, чл. 103, ал. 8 и чл. 73, ал. 3, изр. ЗМИП. Съдът обосновава извод, че „...атакуваните разпоредби не се отнасят пряко до правата и свободите на гражданите като такива, а до задълженията на адвокатите да организират практиката си съобразно изискванията на ЗМИП и да въведат в нея съответни вътрешни процедури.“. Приема, че „[д]ейността на адвокатурата и свързаните с нея задължения на адвокатите по ЗМИП не са обект на непосредствена защита по реда на чл. 150, ал. 4 от Конституцията. На Висшия адвокатски съвет не е предоставено правомощие да оспорва закони по съображения, че те засягат дейността (стопанската) на адвокатурата като професионална общност, каквото засягане всъщност се релевира в настоящото искане. Тъй като конституционният законодател е определил компетентността на Висшия адвокатски съвет по чл. 150, ал. 4 от Конституцията в съответствие с ролята на адвокатурата в защита на правата на гражданите, същата компетентност не би могла да бъде разширена по тълкувателен път до защитата на интереси, за които този орган не е призван да се застъпва.”

С Определение №6/2022 г. по к.д. №13/2022 г. Конституционният съд е отклонил искането на петчленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП, направено в рамките на съдебното производство по обжалване на прекратително определение на тричленен състав на Върховния административен съд, с което е оставена без разглеждане подадената жалба срещу Единните вътрешни правила на Висшия адвокатски съвет за контрол и предотвратяване изпирането на пари и финансирането на тероризма. Конституционният съд е посочил, че „[т]ози предмет на искането, с което Върховният административен съд (петчленен състав) е сезиран, предопределя и предмета на дължимата от него контролна съдебна проверка – това са само мотивите на тричленния състав за липса на предпоставките за редовност и за допустимост на оспорването.” Съдът излага, че след като Върховният административен съд (петчленен състав) е приел, че двете предпоставки за прекратяване на съдебното производство от първоинстанционния съд не са налице, е изчерпал правомощията си по отмяна на обжалваното пред него прекратително определение и връщане на делото на тричленния състав за продължаване на съдебното производство. Направил е извод, че „[е]два при новото разглеждане на делото от тричленния състав и ако той не установи наличие на друга абсолютна отрицателна процесуална предпоставка за допустимост на производството, този съдебен състав ще пристъпи към изпълнение на задължението си по чл. 168, ал. 1 във вр. с чл. 196 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), т.е. ще извърши контрол за законосъобразност на оспорения акт на основание чл. 146 във вр. с чл. 196 АПК, с оглед на приетото от петчленния състав, че оспорените правила са административен акт, определен като подзаконов нормативен. При тази проверка първият въпрос, на който първоинстанционният съд трябва да отговори, е компетентен ли е органът да издаде оспорения акт – чл. 146, т. 1 във вр. с чл. 196 АПК, т.е. правомощието за неговото издаване правно валидно ли е установено.

Следователно едва за тричленния състав, в хода на проверката за компетентността на Висшия адвокатски съвет да издаде Вътрешните правила, разпоредбата на чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП, в сочения в искането контекст, би била приложимо право и с оглед на това пред тричленния състав би могъл да възникне въпросът за съответствието ѝ с чл. 134, ал. 1 и 2 от Конституцията.“

В настоящото производство Конституционният съд следва да отговори на въпроса за допустимостта на направеното искане с оглед разпоредбата на чл. 21, ал. 6 ЗКС. Според нея, когато Съдът вече се е произнесъл с решение или с определение за недопустимост на едно искане, по същия предмет не могат да се правят нови искания.

В своята практика Съдът е обосновал разбирането, че „[м]акар и в хипотезата на ново искане от съдебен състав по конкретно дело, и по това искане Конституционният съд на общо основание преценява допустимостта, независимо от предходно отклоняване на искане със същия предмет по друго дело“ (Определение №14/2024 г. по к.д. №30/2024 г.).

В настоящото производство Върховният административен съд (петчленния състав) е сезиран с касационна жалба срещу решението на тричленен състав на Върховния административен съд, с което се е произнесъл по законосъобразността на оспорените Единни вътрешни правила. След извършената от първоинстанционния съд проверка съгласно чл. 192а АПК и чл. 146 АПК във връзка с чл. 196 АПК в решението е направен извод, че оспорените Единни вътрешни правила са законосъобразни, като приети от компетентен орган по чл.101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП, с писмен акт, при спазване на процесуалните правила, предвидени в чл. 77 АПК, в съответствие с изискванията за съдържание по 101, ал. 2 ЗМИП.

Предметът на искането, с който Върховният административен съд (петчленен състав) е сезиран, предопределя и предмета на дължимата от него контролна съдебна проверка – преценка на правилността на решението

на тричленния състав. В изпълнение на правомощията си по чл. 218 АПК касационният съд обследва, наред с наведените в касационната жалба основания, и валидността, допустимостта и правилността на съдебния акт с оглед съответствието му с материалния закон. Затова предмет на проверката е и компетентността на органа за издаване на подзаконовия нормативен акт като първи критерий за законосъобразността на извършения от първоинстанционния съд съдебен контрол. Задължение на касационната инстанция е служебно да следи дали първоинстанционното решение е в съответствие с материалния закон, т.е. да прецени наличието или липсата на компетентност на издателя на акта.

Следователно проверката за съответствие на първоинстанционното решение с материалния закон на първо място е проверка дали чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП овластява Висшия адвокатски съвет да приеме единни вътрешни правила за контрол и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма, които се прилагат от членовете на адвокатските колегии, ведно с приложенията към тях. Възлагането на нормотворческа компетентност на Висшия адвокатски съвет, като част от преценката за съответствие на решението на първоинстанционния съд с материалния закон, обуславя връзката между оспорената пред Конституционния съд разпоредба и разглежданото административно дело. След като чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП е релевантен за изхода на производството пред сезиращия съд, е налице връзка по смисъла на чл. 150, ал. 2 от Конституцията между оспорената пред Конституционния съд разпоредба и решаването на административно дело №114/2025 г. на Върховния административен съд (петчленен състав).

Поради изложеното оспорваната разпоредба на чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП, която възлага на Висшия адвокатски съвет да приеме единни вътрешни правила за контрол и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма, попада в обхвата на съдебния контрол и се явява приложим закон в разглежданото съдебно производство.

Предвид горното Конституционният съд приема, че искането, като попадащо в компетентността на Съда и отговарящо на изискванията за допустимост, следва да бъде допуснато за разглеждане по същество.

На основание чл. 20а, ал. 1 ПОДКС Съдът намира, че с оглед на предмета на направеното искане следва да конституира като заинтересувани институции, които да представят становища по делото: Народното събрание, президента на Република България, министъра на правосъдието, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Висшия съдебен съвет и Висшия адвокатски съвет.

На основание чл. 20а, ал. 3 ПОДКС следва да бъдат поканени да дадат писмено правно мнение по предмета на делото следните изтъкнати специалисти от науката и практиката: проф. д-р Веселина Канатова-Бучкова, проф. д-р Екатерина Михайлова, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, доц. д-р Симеон Гройсман и Катерина Граматикова.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и чл. 19, ал. 1 ЗКС, Конституционният съд

О П Р Е Д Е Л И:

Допуска за разглеждане по същество искането на петчленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 101, ал. 4, изр. 2 от Закона за мерките срещу изпирането на пари (обн. ДВ, бр. 27 от 2018 г., посл. изм. и доп. бр. 49 от 2025 г.).

Конституира като заинтересувани институции по делото: Народното събрание, президента на Република България, министъра на правосъдието, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Висшия съдебен съвет и Висшия адвокатски съвет, на които да се изпратят преписи

от искането и от определението, като им се предостави 30-дневен срок от уведомяването да представят писмени становища по предмета на делото.

Отправля покана да дадат писмено правно мнение до: проф. д-р Веселина Канатова-Бучкова, проф. д-р Екатерина Михайлова, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, доц. д-р Симеон Гройсман и Катерина Граматикова, на които да се изпратят преписи от искането и от определението, като им се дава 30-дневен срок да дадат писмено правно мнение по предмета на делото.

Препис от определението да се изпрати на вносителя на искането, който в 30-дневен срок може да представи допълнителни съображения.

Председател: Павлина Панова