

СТ А Н О В И Щ Е

НА ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
по конституционно дело № 13/2025 г. на Конституционния съд
на Република България

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 18.11.2025 г., постановено по конституционно дело № 13/2025 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането на 49 народни представители от 51-ото Народно събрание за обявяване на противоконституционност на чл. 8, ал. 4 и чл. 9, ал. 8 и 9 от Закона за противодействие на корупцията (обн. ДВ, бр. 84 от 2023 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 57 от 2025 г.) и на Решение за приемане на Правила за дейността на Номинационната комисия и провеждане на процедура по номиниране, разглеждане на кандидатури и избор на членове на Комисията за противодействие на корупцията, прието от 51-ото Народно събрание на 11 юли 2025 г. (обн. ДВ, бр. 58 от 2025 г.).

Конституиран като заинтересована институция по конституционното дело, Върховният касационен съд дава следното становище:

Комисията за противодействие на корупцията (КПК, Комисията) е създадена със Закон за противодействие на корупцията (ЗПК) през 2023 г. чрез разделяне на съществуващата до момента Комисия за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество. Тя е уредена като специализиран орган за предотвратяване на корупцията, установяване конфликт на интереси, приемане и проверка на декларации, разкриване и разследване на антикорупционни престъпления. Основната ѝ цел е противодействие на проявите на корупция сред лицата, заемащи публични длъжности, ограничаване на корупционните практики, разкриване и разследване на корупционни престъпления и недопускане на незаконно придобито имущество и е независим орган на изпълнителната власт.

В чл. 8 от ЗПК е уреден статутът, съставът и структурата на Комисията. Предвидено е тя да се състои от трима членове, които се избират от Народното събрание с мнозинство от две трети от всички народни представители – ал. 3.

Съгласно ал. 4 при всеки избор на членове на Комисията се формира нарочна номинационна комисия от петима независими членове – по един член, предложен от Върховния касационен съд, Висшия адвокатски съвет, Министерство на правосъдието, омбудсмана на Република България и от Сметната палата. Номинационната комисия разглежда мотивираните предложения за членове на Комисията, направени от народни представители или юридически лица с нестопанска цел в обществена полза, извършва подбор по допустимост и след публична процедура за изслушване и обсъждане представя доклада по чл. 9, ал. 9 на постоянната комисия на Народното събрание, отговаряща за противодействието на корупцията. Правилата за работа на Номинационната комисия се приемат от постоянната комисия на Народното събрание, отговаряща за противодействие на корупцията.

Със Закон за изменение и допълнение на Закона за противодействие на корупцията, обн. ДВ, бр. 57 от 2025 г., в сила от 15.07.2025 г. е изменен чл. 8, ал. 3, който в новата си редакция предвижда, че членовете на Комисията се избират от Народното събрание. Следователно, отпаднало е изискването за квалифицирано мнозинство за избор на членове на Комисията, но не е променено виждането на законодателя, че само Парламентът е този, който избира членове на КПК.

Оспорената разпоредба на чл. 8, ал. 4 е приета със същия ЗИДЗПК и гласи: „При всеки избор на членове на Комисията се формира нарочна номинационна комисия от петима независими членове – по един член, предложен от Върховния касационен съд, Висшия адвокатски съвет, Министерство на правосъдието, омбудсмана на Република България и от Сметната палата, като членовете трябва да отговарят на изискванията на чл. 10, ал. 1. *Номинационната комисия може да провежда заседания и да приема решения с гласовете на всички нейни членове, но не по-малко от четирима.* Номинационната комисия разглежда мотивираните предложения за членове на Комисията, направени от народни

представители или юридически лица с нестопанска цел в обществена полза, извършва подбор по допустимост и след публична процедура за изслушване и обсъждане представя доклада по чл. 9, ал. 9 на постоянната комисия на Народното събрание, отговаряща за противодействието на корупцията. Правилата за работа на Номинационната комисия се приемат от постоянната комисия на Народното събрание, отговаряща за противодействие на корупцията“.

Тук единствената разлика с предходната редакция на чл. 8, ал. 4 е свързана с приемане на условия, при които Номинационната комисия може да заседава и взема решения. Няма никаква промяна в субектите, които могат да предлагат кандидати за членове на този орган.

Разпоредбата на ал. 4 на чл. 8 от ЗПК не трябва да се разглежда изолирано от ал. 3 на същия текст. Предвидена е възможност за народните представители наред с юридическите лица с нестопанска цел в обществена полза да излъчват кандидати за членове на Комисията, което е в съответствие с правомощието на законодателния орган да попълва с членове състава на различни органи. Тези предложения се разглеждат от Номинационната комисия, която от своя страна работи по правила, създадени от ресорната комисия на Народното събрание и накрая е необходимо кандидатите, допуснати до участие в публично изслушване, изслушани и оценени от Номинационната комисия да бъдат гласувани от Народното събрание, за да станат членове на КПК. В крайна сметка последната дума по избор на членове на КПК е на парламента.

Изменението на текста на ал. 4 от законодателя е извършено с цел регламентиране на реда, по който Номинационната комисия може да заседава и взема решения.

Конституцията установява принципа на разделение на властите и тяхната независимост една от друга, но това разделение не е механично. Формулата на Монтескьо предполага съществуването на механизми, чрез които власт да възпира власт. Принципът за разделение на властите обуславя правомощията на парламента. В тази връзка, на Народното събрание е възложено освен осъществяването на законодателната власт (чл. 62 от Конституцията) и избирането и освобождаването на редица важни органи – Министерски съвет, ръководителите на БНБ и Сметна

палата, националният омбудсман, главният инспектор и инспекторите към ВСС и други институции, определени със закон. По същия начин му е възложено и избирането на членове на КПК. В този смисъл Народното събрание осъществява и конститутивна власт – учредява определени органи и попълва техния състав.

Тъкмо като проявление на принципа на разделение на властите е предвидено в състава на Номинационната комисия да влязат представители от останалите две власти – съдебна, в лицето на съдия от Върховния касационен съд, от Висшия адвокатски съвет, като висш орган на адвокатурата, уредена в глава шеста „Съдебна власт“ в Конституцията, и която е свободна и самоуправляваща се, но и е призвана да защитава правата и законните интереси на гражданите, и изпълнителна чрез представител на Министерство на правосъдието; както и на другите независими институции - омбудсмана, като обществен защитник, защитаващ правата на човека и основните свободи и от Сметната палата, като контролираща законосъобразното и икономично управление на публичните средства и дейности. Важното е, че веднъж избрани от Народното събрание националният омбудсман и председателят на Сметната палата са самостоятелни и неподчинени нему, което гарантира безпристрастност и свобода при осъществяване на нормативно възложените им задачи в това число и участие в работата на Номинационната комисия. Относно състава ѝ, следва да се посочи, че е право на парламента, като субект на законодателния процес, доколкото той е носител на законодателната власт, да реши от кои органи следва да се формира тя. Посочените в закона представители на различните институции, точно с оглед провеждане на принципите на разделение на властите и на правовата държава, е нормално и обосновано да са, от една страна, от останалите власти и от такива неподчинени на Народното събрание органи, а от друга – да имат връзка с наказателното право в най-общ аспект, предвид целите, с които се създава КПК. Предвиденият институционален състав на Номинационната комисия не е случаен. Включени са представители на правозащитни органи като адвокатурата и омбудсмана, на Сметната палата като орган, следящ за използването на публичните финанси; представител на Министерство на правосъдието като

част от изпълнителната власт с отношение към законодателството и разбира се от Върховния касационен съд като символ на върховенството на закона и справедливостта. Този смесен състав на Номинационната комисия предполага отстояване на принципите на Конституцията, посочени в преамбюла ѝ - разделение на властите, на правовата държава, на зачитане правата на всеки човек.

Доколкото законите са средство за осъществяване на правомощията на Народното събрание, те трябва да бъдат съобразени с конкретни разпоредби и принципи на Конституцията. Изискването за конституционност на ЗПК предполага неговото съобразяване освен с конкретните норми и с уводната част на акта с висша юридическа сила. Не намираме така приетият от Народното събрание ЗПК да нарушава някой от принципите, духа или конкретен текст на Основния закон. За да не противоречи на Конституцията, законът поначало не трябва да урежда и обществени отношения, които по принцип подлежат на конституционна уредба. Борбата с корупцията не попада в този кръг, поради което е възприета законова регламентация на обществените отношения, които защитава ЗПК. Коментираният нормативен акт и в частност обсъжданите разпоредби са приети съобразно конституционните норми, които уреждат процедурата за тяхното създаване. В искането не се и твърди нарушение на процедурата по приемане на закона и неговото изменение и допълнение.

ЗПК не е в състояние да уреди всички процедурни правила, които могат да възникнат в практиката, поради което на съответната постоянна парламентарна комисия е предоставено правото да уреди правилата за работа на Номинационната комисия. И в това законодателно решение няма нищо противоконституционно.

В чл. 9, ал. 8 и 9 от ЗПК са уредени съответно правомощията на Постоянната комисия на Народното събрание, отговаряща за противодействие на корупцията, да оповести състава и да приеме правила за работа на Номинационната комисия и задължението на Номинационната комисия да изготви мотивиран доклад, с който предлага кандидатурите за членове на КПК за обсъждане в ресорната парламентарна комисия по въпросите за превенция и противодействие на корупцията.

Съобразно чл. 79 от Конституцията и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, Народното събрание избира от своя състав постоянни и временни комисии. Постоянните комисии разглеждат законопроекти, проекти за решения, декларации, обръщения, изготвят доклади, предложения и становища. „Комисиите са структурен елемент на парламента. Комисиите са орган на парламента, но не могат и не заместват парламента“¹. В комисиите се решават експедитивно и в детайли обсъжданите въпроси. Със създаването им се търси „ефективност на работата и рационално разпределение на задачите на парламента“². Пак там. Постоянните комисии подпомагат дейността на Народното събрание и упражняват от негово име парламентарния контрол. „Ефектът от контролната дейност на постоянните комисии е политически и морален. Като действат от името на Народното събрание, комисиите са „въоръжени“ с неговия авторитет, политическа и морална тежест“³.

Постоянната комисия по превенция и противодействие на корупцията към Народното събрание има за цел да подпомага дейността на парламентаристите. Тя информира законодателния орган, който взема окончателното решение. Постоянната комисия урежда реда за дейност на Номинационната комисия и процедурата, която втората трябва да следва при осъществяване на функциите си. Без съмнение, регламентирана е автономността на ресорната парламентарна комисия, която приема съответните процедурни правила за работата на Номинационната комисия. При определяне състава на ресорната комисия е приложен принципът на пропорционално представителство на парламентарните групи. Тя няма правомощията да преценява състава на Номинационната комисия, който е законодателно регламентиран и е постоянен като състав от представители на посочените в чл. 8, ал. 4 от ЗПК различни институции. Персоналният състав на Номинационната комисия също не е въпрос на преценка на ресорната постоянна комисия.

Правомощията на Номинационната комисия са регламентирани и са уредени с цел подпомагане на народните представители и съответната постоянна парламентарна комисия. Номинационната комисия е само

¹ Друмева, Е. Конституционно право, Шесто допълнено и преработено издание. С., 2025, с. 374.

² Пак там.

³ Спасов, Б. Народно събрание (Парламентарно право), Второ допълнено издание, С., 1993, с. 135.

подпомагащ народните представители орган. Тя работи по правила, създадени от ресорната комисия, за да улесни народните представители, които са натоварени с избора на членове на КПК. Работата на Номинационната комисия е в два етапа – по допустимост на кандидатите и по същество. В първия етап Номинационната комисия оценява дали предложените от народните представители и юридически лица с нестопанска цел в обществена полза кандидати отговарят на формалните критерии на закона, предвидени в чл. 8, ал. 2 и след като ги допусне провежда публичното им изслушване и препоръчително оценяване. Тези действия на Номинационната комисия предхождат изготвянето на мотивиран доклад, който тя изпраща за обсъждане на Комисията към Народното събрание, отговаряща за противодействие на корупцията, а оттам се внася за обсъждане и гласуване в пленарна зала от целия състав на парламента. Обсъждането на доклада формира волята, която трябва да намери израз чрез гласуване в пленарната зала. Чрез приемане на решение Народното събрание също осъществява правомощията си. В този смисъл то действа като колективен, колегиален орган чрез своя пленум. Отново следва да се акцентира на обстоятелството, че въпросът с персоналният състав на КПК не се решава от никоя от комисииите – нито от постоянната ресорна комисия към парламента, нито от Номинационната комисия, а от законодателния орган. Народното събрание взема решение чрез гласуване, а всеки народен представител гласува по съвест и убеждения, както го задължава чл. 67 от Основния закон. То е действието, чрез което се изразява воля и се определя отношение към поставения за решаване въпрос. Народните представители могат да изразят своето становище по отговорите и класирането на кандидатите, като парламентът дава финалното си мнение чрез гласуването. В този смисъл, изборът на членове на КПК при сегашната правна регламентация е от изключителната компетентност и изцяло в правомощията на Народното събрание.

В обобщение, спазени са изискванията на Конституцията при създаване на съответните норми. По никакъв начин не е ограничена законодателната власт при попълване членовете на КПК, защото народните представители не са лишени от възможността да издигат кандидатури за членове на КПК и после при гласуването в пленарна зала

не са обвързани от направеното класиране от Номинационната комисия, нито с действащия правен ред е допусната намеса в дейността и решенията на Народното събрание от останалите две власти. Оспорените норми са съгласувани с Основния закон и са конституционносъобразни, тъй като не му противоречат, а съответстват на духа му. При изменението и допълнението на ЗПК Народното събрание е изпълнило чл. 5 от Конституцията – в процеса на създаване на правните норми да се съобразят изискванията ѝ. Затова не намираме основание за обявяване на атакуваните текстове за противоконституционни.

С оглед на изложеното, Върховният касационен съд не подкрепя искането на 49 народни представители от 51-ото Народно събрание за обявяване на противоконституционност на чл. 8, ал. 4 и чл. 9, ал. 8 и 9 от Закона за противодействие на корупцията (обн. ДВ, бр. 84 от 2023 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 57 от 2025 г.) и на Решение за приемане на Правила за дейността на Номинационната комисия и провеждане на процедура по номиниране, разглеждане на кандидатури и избор на членове на Комисията за противодействие на корупцията, прието от 51-ото Народно събрание на 11 юли 2025 г. (обн. ДВ, бр. 58 от 2025 г.).