

БЪЛГАРСКА СЪДИЙСКА АСОЦИАЦИЯ

гр. София, e-mail: bgjudges@abv.bg

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

От
БЪЛГАРСКА СЪДИЙСКА АСОЦИАЦИЯ

По конституционно дело №5 от 2025г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с искането, направено от Върховния административен съд, за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 16 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ (обн. ДВ, бр. 6 от 21.01.2025 г.) и чл. 33, ал. 4 от ЗСВ, приет със същия закон, изразяваме следното становище:

Разпоредбата на чл. 33, ал. 4 от ЗСВ предвижда, че в гласуването на Пленума на ВСС за избор на главния прокурор и за председателите на ВАС и на ВКС, и в гласуването за предложения до президента за назначаване и освобождаване на председателите на ВКС и ВАС, както и на главния прокурор, могат да участват само изборни членове, чийто мандат не е изтекъл към датата на решението. §16 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ предвижда, че започналите процедури по чл. 173, ал. 1 от ЗСВ, които не са приключили с указ на президента към датата на обнародване на закона, се прекратяват. Тези разпоредби засягат основни принципи на правовата държава и независимостта на съдебната власт, установени в Конституцията на Република България и правото на Европейския съюз.

Чл. 33, ал. 4 от ЗСВ гласи: „Пленумът на Висшия съдебен съвет може да прави предложение до президента на Република България за назначаване и освобождаване на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор, както и да приема решения по ал. 3, като в гласуването могат да участват само изборни членове, чийто мандат не е изтекъл към датата на предложението или вземане на решението“.

Ал. 3 на същия е със следното съдържание: „Решенията на пленума на Висшия съдебен съвет по чл. 30, ал. 2, т. 6 по отношение на главния прокурор се приемат с мнозинство, не по-малко от тринадесет гласа, а решенията по т. 2 и т. 6 по отношение на изборен член на Висшия съдебен съвет, председателя на Върховния административен съд и председателя на Върховния касационен съд се приемат с мнозинство, не по-малко от седемнадесет гласа. Останалите решения се гласуват с мнозинство повече от половината от присъстващите членове. Гласуването е явно“.

Нормата на чл. 33, ал. 4 е неясна. Не става ясно, дали се изключва правото на членовете на ВСС по право да гласуват тези решения или само се ограничава правото на изборните членове, които са с изтекъл мандат. Подобна неяснота на волята на законодателя създава правна несигурност и само на това основание следва да се обяви за противоконституционен, поради противоречие с принципа на правовата държава.

В случай, че с нормата се изключва правото на членовете на ВСС по право да участват в гласуванията изразяваме следното становище:

Ограничението на чл. 34, ал. 4 от ЗСВ при гласуване за избора на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор и на предложението до президента за назначаването им да участват само изборни членове, чийто мандат не е изтекъл е в нарушение на чл.130а, вр. 130, ал. 1 от Конституцията. Конституцията не прави разграничение между видовете членове на ВСС при осъществяване на правомощията по чл. 129, ал. 2 – т.е. всички членове участват в кадровите решения. Ограничаването на правото на участие в пленарно гласуване

само за определена категория членове (изборни и с неизтекъл мандат) води до нарушение на равнопоставеността на членовете на ВСС, доколкото ограничава необосновано на конституционните правомощия на членовете по право (Главен прокурор, Председател на ВКС и на ВАС). Нарушава се принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1) и на разделението на властите (чл. 1, ал. 2). Налице е и противоречие с принципа на чл. 117, ал. 2 – независимостта на съдебната власт. Ограничаване чрез изменение в закона на имащите право на глас членове на кадровия орган на съдебната власт за конкретен вид кадрови решения накърнява институционалната цялост на ВСС, което е от значение за независимостта на съдебната власт. То ограничава конституционно установено правомощие на членове на Пленума на ВСС по чл. 130а, ал. 1, т. 7 от Конституцията, което изменение не е в правомощията на Обикновено народно събрание, съгласно Решение № 3/10 април 2003 г. по к.д. № 22/2002 г.

Според това решение, формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията следва да се тълкува разширително. Това понятие се определя не само от характера на държавата като парламентарна или президентска република или монархия. В него се включва и изградената от Великото народно събрание чрез редица конституционни текстове, които доразвиват парламентаризма, система от висши държавни институции – Народно събрание, президент и вицепрезидент, Министерски съвет, Конституционен съд и органите на съдебната власт (Върховен касационен съд, Върховен административен съд, прокуратура, следствие и Висш съдебен съвет), тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начина на формиране и мандата им. Във формата на държавно управление се включват и възложените от Конституцията на тези институции дейности и правомощия, като с изменението им се нарушава балансът между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата – народен суверенитет, върховенството на основния закон, политически плюрализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт.

ВСС е конституционно закрепен орган. Правомощията на членовете му, вкл. и на тези по право да участват в избора на Главен прокурор, Председател на ВАС и Председател на ВКС са уредени със създаване на Конституцията от

Велико народно събрание. Те са свързани с независимостта на Съдебната власт и с баланса между властите и институциите и не могат да бъдат изменени от Обикновено народно събрание.

В случай, че само се ограничава правото на изборните членове на ВСС по право да участват в гласуванията, но не се забранява възможността на членовете по право, изразяваме следното становище:

КС се е произнасял многократно, че ВСС е постоянно действащ орган и с изтичане на мандата на членовете му не се прекратява съществуването и функциите му. Решенията са цитирани в искането на ВАС. В същото време, в Решение по обединени дела по дела С-313, С-316 и С-332/2023 на СЕС се приема следното: *„Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкува в смисъл, че принципът на независимост на съдиите не допуска практиката на държава членка членовете на орган на съдебната система на тази държава членка — които са избрани от нейния парламент за определени мандати и имат правомощия да проверяват дейността на магистратите при осъществяване на техните функции, да извършват проверки за почтеност и липса на конфликт на интереси при магистратите и да предлагат на друг орган на съдебната система образуването на дисциплинарно производство с оглед на налагането на дисциплинарни наказания на магистратите — да продължат да изпълняват функциите си след края на установения в конституцията на посочената държава членка мандат и до избора от този парламент на нови членове, когато продължаването на изтеклите мандати не почива на изрично правно основание в националното право, съдържащо ясни и точни правила, които да регламентират изпълнението на тези функции, и когато не е гарантирано, че това продължаване на практика е ограничено във времето“.*

В случаи на вземане на кадрови решение от ВСС, чиито членове са с изтекъл мандат, е налице е колизия между два принципа — принципа на непрекъснатост на действието на постоянно функциониращ конституционноустановен орган и принципа на прекратяване на правомощията с изтичане на мандата на членовете на органа, което е смисъла на мандатността.

Отказът на Народното събрание да избере нови членове на ВСС и отмяната от Народното събрание на вече направения избор на нови членове на ВСС от съдиите и прокурорите е в противоречие с принципа на правовата държава и независимостта на съдебната власт.

Именно това се казва и в решението на СЕС - продължаване на функциите на членовете на кадровия орган на съдебната власт след изтичане на мандата им е възможно само когато почива на изрично правно основание в националното право, съдържащо ясни и точни правила, които да регламентират изпълнението на тези функции и когато е гарантирано, че това продължаване на практика е ограничено във времето. В случая това изключение не е налице. Няма регламентация в Конституцията, какво става при изтичане на мандата на членовете на ВСС, как продължава действието си този орган и какви са правомощията на членовете му, както и предвидени ограничения в срока, в който това може да продължи. Тези правила не могат да се въведат със закон, когато касаят избора на Главен прокурор, Председателя на ВАС и на ВКС, тъй като материята е уредена в Конституцията и е в правомощията на Велико народно събрание. При липсата на изрична уредба в Конституцията, тези правила могат да се изведат само по тълкувателен ред от КС. При сегашната практика на КС, че ВСС продължава да действа в пълнота на правомощията си и след изтичане на мандата си следва извод, че не може да се ограничат със закон правомощията му и нормата е противоконституционна, поради засягане на принципите на правовата държава, разделение на властите, независимостта на съдебната власт, а и поради навлизане в сферата на компетентност на Велико народно събрание.

Ето защо считаме, че искането на ВАС за обявяване на тази разпоредба в частта „в гласуването участват само изборни членове с неизтекъл мандат“ за противоконституционна, е основателно.

§ 16 от ПЗР на ЗСВ е със следния текст: *„Започналите процедури по чл. 173, ал. 1, които не са приключили с указ на президента към датата на обнародване, се прекратяват“*. Към момента чл. 173, ал. 1 от ЗСВ е със следното съдържание: *„Процедурата за избор на кандидати за председател на Върховния касационен съд, председател на Върховния административен съд и главен*

прокурор се открива от пленума на Висшия съдебен съвет не по-рано от 6 месеца и не по-късно от 4 месеца преди изтичането на мандата или в 7-дневен срок от настъпване на обстоятелство по чл. 175, ал. 1. Пленумът на Висшия съдебен съвет може да взема решение за откриване на процедура за избор на кандидати за председател на Върховния касационен съд, председател на Върховния административен съд и главен прокурор, като в гласуването могат да участват само изборни членове, чийто мандат не е изтекъл към датата на вземане на решението“.

Нормата на чл. 173, ал. 1 от ЗСВ е в противоречие с принципите на разделението на властите и независимост на съдебната власт. Назначаването на председателите на ВАС, ВКС и Главния прокурор е процес, който включва: решение за откриване на процедурата, предложения, събиране на информация, изслушване на кандидата, гласуване, предложение от ВСС до президента и указ на президента. Правомощието за провеждане на процедурата е изцяло в правомощията на ВСС – чл. 129, ал. 2 от ЗСВ, следователно само ВСС може да я прекрати. Със закон не може да прекратява процедура, за която Конституцията не е предвидила възможност да бъде анулирана административно или законодателно и която е изцяло в правомощията на ВСС. Единствено на Пленума на ВСС е предоставено правомощието да прекрати започнала процедура, ако настъпило изменение в законодателството следва да се приложи към нея. Право да не доведе процедурата до край има и президентът (чрез еднократен отказ да издаде указ), но не и парламентът. С разпоредба, с която процедурата се прекратява по силата на закона, се нарушава чл. 5, ал. 1 – върховенство на Конституцията. Не може със закон да се дерогират ясно установени конституционни правомощия. Разпоредбата §16 създава обратно действие спрямо започнали процедури, което е недопустимо в системата на публичното право без ясна конституционна основа. Прекратяването на текущата процедура е навлизане на законодателната власт в компетенцията на съдебната. Трайна е практиката на Конституционния съд, че ВСС упражнява конституционните си правомощия при условията на самостоятелност и Народното събрание не може със закон да го ограничава. В случая резултатът е именно този. При тази норма ВСС няма избор, освен да констатира, че по силата на закона процедурата е

прекратява и да издаде акт със съответното съдържание. Налице е противоконституционно ограничаване на конституционните правомощия на органа и навлизане на законодателната власт в сферата на съдебната.

Член 117, ал. 2 от Конституцията постановява, че съдебната власт е независима. Ограничаването на участието на определени членове на ВСС в ключови процедури, дори когато законовият мандат формално е приключил, без ясно изразена конституционна алтернатива, създава правна несигурност и нарушава принципа на независимост. Възможността за прекратяване на започнали процедури по волята на законодателя, без ясен конституционен механизъм, нарушава правната сигурност. Член 130 от Конституцията предвижда, че ВСС осигурява независимостта на съдебната власт. Ограничаването на неговия състав в хода на започнала процедура създава опасност от манипулиране на кадровите решения в съдебната система.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ.

По изложените съображения и предвид това, че разпоредбите на чл. 33, ал. 4 от ЗСВ и § 16 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ, следва да бъдат обявени за противоконституционни, като противоречащи на чл. 1, ал. 2, чл. 4, ал. 1, чл. 5, ал. 1 и чл.117, ал.2 и от Конституцията, тъй като ограничават недопустимо правомощия на ВСС, засягат независимостта на съдебната власт, нарушават принципа на правовата държава и върховенството на Конституцията, накърняват баланса между властите.

Гр.София,
10.07.2025г.

С уважение:

Даниела Попова –
Председател на УС