



ИНСПЕКТОРАТ КЪМ ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

гр. София 1000, ул. „Георг Вашингтон“ № 17, тел.: 02 9057502, факс: 02 9057503

Изх. № А-22-445
Дата: 13.06.2022

ДО
Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА –
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
СОФИЯ

На Ваш изх. № 143 КД от 17.05.2022 г.

Относно: становище на Инспектората към ВСС по конституционно дело № 7/2022 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,

Приложено Ви изпращаме становище на Инспектората към ВСС по конституционно дело № 7/2022 г., с оглед предоставената ни възможност с определеното от 17 май 2022 г., постановено по делото.

Приложение: съгласно текста.

ГЛАВЕН ИНСПЕКТОР
ТЕОДОРА ТОЧКОВА





РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ИНСПЕКТОРАТ КЪМ ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

гр. София 1000, ул. „Георг Вашингтон“ № 17, тел.: 02 9057502, факс: 02 9057503

Изх. № A-22-445
Дата: 13.06.2022г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
СОФИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

**НА ИНСПЕКТОРАТА КЪМ ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ,
ПРЕДСТАВЛЯВАН ОТ ГЛАВНИЯ ИНСПЕКТОР
ТЕОДОРА ТОЧКОВА**

прието на заседание на ИВСС, проведено на 13.06.2022 г.
по конституционно дело № 7/2022 г.

ПОЧИТАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 17 май 2022 г. Инспекторатът към Висшия съдебен съвет е конституиран като заинтересована институция по конституционно дело № 7/2022 г., образувано по искане на пленума на Върховния административен съд на Република България за задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 132а във връзка с чл. 1, ал. 1 и 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България, във връзка с отговор на следните въпроси: „Прекратяват ли се с изтичане на мандата им правомощията на главния инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет или същите продължават да изпълняват своите функции до избирането от Народното събрание на нов главен инспектор, съответно инспектори? Конституционно допустимо ли е преустановяване за неопределено време на дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет поради изтичане на

мандата на главния инспектор и инспекторите, и бездействие на Народното събрание, задължено по Конституция да избере главния инспектор и инспекторите?“

С определението от 17.05.2022 г. Конституционният съд е приел, че са налице основания за допускане на искането за разглеждане по същество, като с оглед на поставения конституционен проблем, вторият въпрос е уточнен както следва: „Конституционно допустимо ли е преустановяване за неопределено време на дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет, поради изтичане на мандата на главния инспектор и инспекторите, и неизбиране на нови от Народното събрание?“

По първия поставен въпрос: „Прекратяват ли се с изтичане на мандата им правомощията на главния инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет или същите продължават да изпълняват своите функции до избирането от Народното събрание на нов главен инспектор, съответно инспектори?“, **даваме следното становище:**

В Закона за съдебната власт не е уреден въпроса за дейността на главния инспектор и на инспекторите при непроведен в срока по чл. 44, ал. 1 ЗСВ избор за нов главен инспектор и инспектори, но разпоредбата на чл. 86, ал. 4 от Кодекса на труда (КТ), приложима на основание чл. 46, ал. 2 от Закона за нормативните актове, дава отговор на въпроса за прекратяването на трудово правоотношение, възникнало от избор. Според тази разпоредба трудовото правоотношение, възникнало от избор (каквото е правоотношението на главния инспектор на ИВСС и инспекторите – същите сключват споразумение по чл. 107 КТ) остава в сила и след изтичане на установения срок до избирането на друго лице за длъжността. С това разрешение се цели да се осигури непрекъснатост във функционирането на службата, която се изпълнява въз основа на трудово правоотношение, възникнало от избор. Алинея 6 е продължение на ал. 4 на чл. 86 и на идеята, намерила израз в чл. 337, изр. 2 от Кодекса на труда - при неуспешно завършил избор трудовото правоотношение продължава до произвеждането на следващия избор, който ще приключи успешно и избраното в новия избор лице ще продължи да изпълнява съответната длъжност.

Съдилищата, както и съдийската колегия на Висшия съдебен съвет, които към този момент приемат, че Инспекторатът действа противоправно две години след като мандатът му е изтекъл, считат че разпоредбата на чл. 86, ал. 4 КТ е неприложима в случая и прилагат буквално чл. 132а, ал. 2 и 3 от Конституцията. Те не свързват тази разпоредба с принципно основополагащото изискване, което Конституцията предявява към всички установени в нея органи, да осъществяват непрекъснато своята дейност (известна специфика и то крайно

лимитирана във времето има само за Народното събрание). Изискването за непрекъснатост на дейността на органната система на държавата е от първостепенна важност. Ако се постави въпросът за избор между двете ценности – мандатността и непрекъснатостта във функционирането на органа – когато те не могат да се съвместят, приоритетно трябва да бъде приложено конституционното изискване за непрекъснато осъществяване на конституционноустановената дейност (чл. 1, ал. 2, чл. 4, чл. 8, чл. 111, чл. 99, ал. 7, чл. 130а, чл. 132а, чл. 147, ал. 2 КРБ). Това е така, защото става дума за ценност, която е от екзистенциално значение за функционирането на държавата. Случаят е точно такъв. Ако се даде превес на мандатността спрямо реалното съществуване и функциониране на органа ще се стигне до автоматично прекратяване на пълномощията на персоналния състав на ИВСС и поради това този орган ще бъде практически отстранен за неопределен период от време от органната система на държавата. Това е абсолютно недопустимо от гледна точка на българската Конституция.

Мандатът е изтекъл, но органът, който трябва да излъчи персоналния състав, за да встъпи в длъжност за следващ мандат бездейства. За да се осигури дейността на конституционноустановения орган (в случая ИВСС) единственото възможно разрешение е персоналният състав на ИВСС да продължи да функционира до изпълнение на конституционното изискване Народното събрание да излъчи нов състав. Ако това не стане или ако членовете на органа с изтекъл мандат откажат да продължат дейността си ще се стигне до конституционна криза. Според теорията конституционна криза има в случаите, когато един конституционноустановен орган отказва сам или е възпрепятстван от външни обстоятелства да изпълнява конституционните си пълномощия. Всяка конституционна криза създава тежък проблем за държавата. Степента и тежестта на кризата зависи от характеристиката и важността на съответния орган. В случая ще възникне конституционна криза по отношение на функционирането на съдебната власт, тъй като съгласно чл. 132а от Конституцията Инспекторатът проверява дейността на органите на съдебната власт, извършва проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, на имуществените им декларации, както и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт и такива, свързани с нарушаване независимостта на съдиите, прокурорите и следователите. В случай че две или повече години няма кой да изпълнява тези функции ще бъде практически елиминиран конституционноустановен орган с важни контролни правомощия по отношение на органите на съдебната власт. Това без съмнение ще има деструктивни последици за кадровото състояние и интегритет на системата.

С продължаване на дейността на ИВСС не само не се предизвиква конституционна криза, тя се предотвратява. Това би могло да се случи не само с ИВСС, но и с Висшия съдебен съвет, тогава когато Народното събрание не избере парламентарна квота месеци наред (той е задължен да стори това един месец преди да изтече мандата). Ако Висшият съдебен съвет не продължи дейността си при такава хипотеза за неопределен период от време ръководството на съдебната система ще бъде фактически суспендирано (ВСС не може да действа в състав само от една квота, това се отнася и за колегиите и за пленума му). Работата на съдебната власт ще бъде затруднена до степен на невъзможност да се осъществява нормално правосъдие, защото ВСС няма да може да упражнява ежедневните си кадрови функции за назначаване, повишаване, понижаване в длъжност, атестиране, несменяемост, командироване, налагане на дисциплинарни наказания, решаване на бюджетни въпроси.

Съдилищата, които приемат в актовете си, че ИВСС е с прекратени правомощия след изтеклия мандат, тълкуват разпоредбите на чл. 132а, ал. 2 и 3 КРБ буквално и догматично без връзка с цялостния смисъл, заложен в Конституцията по отношение на функционирането на органната система на държавата. В този смисъл тези решения сами противоречат на Конституцията.

Налага се извода, че продължаването на дейността е единствения изход да не се случи конституционна криза в една от системите на държавната власт. От друга страна аномалията на нарушения мандат е резултат не на „узурпиране“ на властта, така както се приема в някои съдебни решения, а се дължи на бездействие на конституционноустановения орган Народното събрание, който най-късно два месеца преди изтичане на мандата трябваше да е определил новия персонален състав на Инспектората. Тази аномалия продължава вече две години и без съмнение ИВСС няма вина за нея. Той действа по необходимост, за да осигури непрекъсваемост в работата на един конституционноустановен орган.

По изложените съображения, на първия въпрос нашият отговор е:

Главният инспектор и инспекторите като персонален състав на Инспектората към Висшия съдебен съвет прекратяват дейността си при изтекъл мандат само ако Народното събрание е изпълнило конституционното си задължение към този момент и е излъчило нов състав на Инспектората. В противен случай ще се наруши основен конституционен принцип, а именно да се осигури непрекъснато действие на органите, установени в Конституцията, тъй като те съставляват основополагащата структура на органната система на държавата.

По втория поставен въпрос: „Конституционно допустимо ли е преустановяване за неопределено време на дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет поради изтичане на мандата на главния инспектор и инспекторите, и неизбиране на нови от Народното събрание?“, **даваме следното становище:**

Освен изложената по-горе аргументация, свързана с приоритетното прилагане на конституционния принцип за непрекъснато функциониране на основните конституционноустановени органи считаме, че в случая може да се приложи по аналогия конституционната разпоредба на чл. 64, ал. 2 от Конституцията.

В чл. 64, ал. 1 Конституцията предвижда четири годишен мандат на Народното събрание. След изтичането му за кратък период от време - до два месеца, съгласно ал. 3 на чл. 64 се провеждат избори. Ако през този кратък период от два месеца възникне извънредно положение срокът на пълномощията на НС се удължава до отпадането на тези обстоятелства, които са го предизвикали. Извънредните обстоятелства са такива действия или събития, които изискват приемането на актове или предприемането на неотложни действия от Народното събрание. Това е наложително, защото никакъв друг орган не може да осъществи такива актове и действия, те са в изключителна компетентност на НС. Конституцията установява режим, в който се дава превес не на принципа за мандатност, а на принципа за непрекъснато и необходимо действие на органа, а такива са случаите, в които само този орган може да извърши съответното неотложно действие или да издаде необходимия акт.

За Висшия съдебен съвет, Инспектората към ВСС и Сметната палата качеството на извънредно обстоятелство по смисъла и аналогията на чл. 64, ал. 2 КРБ има продължаващото бездействие на Народното събрание (без значение по какви причини) да излъчи нов персонален състав на съответния орган. До тогава срокът на пълномощията на този орган (ВСС, ИВСС или Сметната палата) по аналогия на чл. 64, ал. 2 КРБ трябва да бъде продължен до отпадането на препятстващите обстоятелства т. е., до провеждането на избор на нов персонален състав. Това е наложително защото никакъв друг орган през периода на извънредните обстоятелства не може да упражнява правомощията, възложени от Конституцията на тези органи – ВСС, ИВСС или Сметната палата.

В тази насока се е произнесъл и Върховният административен съд в решение по адм. д. № 10272/2013 г., оставено в сила с решение по адм. д. № 5698/2014 г. на 5-членен състав на ВАС, като е приел, че „с цел непрекъсваемост на работата на този орган чл. 44, ал. 1 от ЗСВ изисква

Народното събрание да избере нов главен инспектор и инспектори не по-късно от един месец преди изтичането на техния мандат. С така уредената процедура по избор е заложено реализирането на един от основните принципи на функциониране на администрацията, непрекъсваемостта в нейната дейност“. Това произнасяне на ВАС, по повод изтеклия мандат на първия главен инспектор на ИВСС, даде допълнително съдебно прецедентно основание и на сегашния състав на ИВСС да продължи своята дейност след изтичане на мандата.

Както посочихме по-горе, в подобно положение могат да се окажат и други органи, чийто състав се избира от Народното събрание – например Висшият съдебен съвет и Сметната палата. Може да се случи така, че невъзможността да се излъчи нов състав на посочените органи да продължи дълго време. Значи ли това, че Висшият съдебен съвет няма да осъществява ръководните си функции или Инспекторатът и Сметната палата - контролните си функции.

Предвид това нито главният инспектор, нито инспекторите могат да преустановят да изпълняват функционалните си задължения поради изтичане на мандата им и неизбиране на нови от Народното събрание, тъй като противното би означавало Инспекторатът да спре да функционира, което противоречи на конституционно заложените замисъл за дейността на органа.

По изложените съображения, на втория въпрос нашият отговор е:

Основен конституционен принцип за органната система на България е непрекъснатото действие на установените в Конституцията органи. Това се отнася и до тези, чийто избор зависи от Народното събрание – Висш съдебен съвет, Инспекторат към ВСС, Сметна палата.

Конституционно недопустимо е преустановяване за неопределено време на дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет поради изтичане на мандата на главния инспектор и инспекторите, и неизбиране на нови от Народното събрание.

С УВАЖЕНИЕ:
ТЕОДОРА ТОЧКОВА
ГЛАВЕН ИНСПЕКТОР НА ИВСС