

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

ИЗХ. № 580, 24.06.2022 г.

Бх. № 205/К1
Дата 24.06.22

гр. София

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДОПЪЛНИТЕЛНИ СЪОБРАЖЕНИЯ

към искане на пленума на Върховния административен съд за даване на 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, по което е образувано конституционно дело № 7/2022 год.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Конституционният съд с определение от 17 май 2022 год. по к. д. № 7/2022 год. е допуснал за разглеждане по същество искането на пленума на Върховния административен съд за даване на задължително тълкуване на уредбата 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 неизбиране на нови от Народното събрание?"

Със същото определение е отправена покана до пленума на Върховния административен съд да представи допълнителни съображения по предмета на к. д. № 7/2022 год.

Във връзка с определение от 17 май 2022 год. по к. д. № 7/2022 год. на Конституционния съд, пленумът на Върховния административен съд, **като поддържа искането и релевираните в него аргументи, излага следните допълнителни съображения:**

По силата на Конституцията (чл. 132а, ал. 1 от Конституцията) към Висшия съдебен съвет е създаден Инспекторат, който се състои от главен инспектор и десет инспектори. Инспекторатът проверява дейността на органите на съдебната власт, без да засяга независимостта на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите при осъществяването на техните функции. Инспекторатът 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 на

независимостта на съдиите, прокурорите и следователите. Главният инспектор и инспекторите при осъществяване на функциите си са независими и се подчиняват само на закона (чл. 132а, ал. 6 от Конституцията). Инспекторатът действа служебно, по инициатива на граждани, юридически лица или държавни органи, включително на съдии, прокурори и следователи (чл. 132а, ал. 7 от Конституцията). Инспекторатът отправя сигнали, предложения и доклади до други държавни органи, включително и до компетентните органи на съдебната власт (чл. 132а, ал. 9 от Конституцията).

В рамките на възприетия конституционен модел на институционална и функционална независимост на съдебната власт съществуването на ИВСС като висш контролен орган на тази автономна власт определяме като наложително, а правомощията му – като непосредствено обуславящи условията и възможностите за нейното функциониране, тъй като осигурява законосъобразната дейност на органите на съдебната власт без да засяга независимостта на магистратите при осъществяването на техните функции.

Именно защото дейността на ИВСС едновременно да следи и контролира законосъобразното осъществяване на властническите функции на съдебната власт, този орган е естествено вграден в тъканта ѝ, което намира отражение в устройството и правомощията му.

Структурната и функционалната обособеност на съдебната власт, чрез която се осъществява правораздавателната функция на държавата, изисква наличие на гаранции за нейната независимост от законодателната и изпълнителната власт. Контролната дейност

на Инспектората към ВСС е насочена към тази конституционно значима цел.

ИВСС е предвиден в Основния закон като постоянно действащ орган, поради което няма собствен мандат. Във формирането му е заложен принципът за континуитет в дейността му. Предвиденият в Основния закон мандат е за лицата от неговия състав (чл. 132а, ал. 2-4 от Конституцията). Мандат имат главният инспектор и инспекторите. Срокът, за който се избират е съответно пет и четири години, като главният инспектор и инспекторите могат да бъдат избирани повторно, но не за два последователни мандата.

ИВСС е самостоятелен орган на съдебната власт, създаден по силата на чл. 132а, ал. 1 от Конституцията. Правомощията на ИВСС са регламентирани в чл. 132а, ал. 6-9 от Конституцията и в чл. 54, ал. 1 от Закона за съдебната власт (ЗСВ).

Разпоредбата на чл. 132а от Конституцията, създадена с четвъртата ѝ поправка (ДВ, бр. 12 от 2007 г.), пестеливо урежда на конституционно ниво състава на Инспектората към ВСС, начина на избор и срока на мандата на главния инспектор и инспекторите. Съгласно чл. 132а, ал. 2-4 от Конституцията главният инспектор се избира от Народното събрание с мнозинство две трети от народните представители за срок от пет години, а инспекторите се избират от Народното събрание за срок от четири години по реда на ал. 2, като главният инспектор и инспекторите могат да бъдат избирани повторно, но не за два последователни мандата.

В чл. 132а от Конституцията не са предвидени условия за заемане на длъжностите главен инспектор и инспектори, нито хипотези на прекратяване на мандат. Правомощието да уреди

условията и реда за избиране и освобождаване на главния инспектор и на инспекторите, както и организацията и дейността на Инспектората, чл. 132а, ал. 10 от Конституцията предоставя на законодателя и това е сторено със Закона за съдебната власт. В същото време в закона липсва уредба относно хипотеза, при която мандатите са изтекли, но Народното събрание не е избрало главен инспектор и инспектори, което същото е длъжно да стори не по-рано от 6 месеца и не по-късно от два месеца преди изтичането на техния мандат – чл. 44, ал. 1 ЗСВ.

Разбираемо, конституционният законодател не е уредил в конституционните текстове хипотези, при които се оказва, че мандатът на главния инспектор и инспекторите от ИВСС е изтекъл, но Народното събрание, което следва да конституира новия състав на този постоянно действащ орган не е изпълнило конституционните си задължения по избирането на неговите членове. И това е така, защото немислима от конституционноправна гледна точка е ситуация, при която създаден с Основния закон орган на държавна власт, се оказва лишен от възможност да функционира, тъй като друг държавен орган не изпълнява конституционните си задължения по конституирането му.

Добре известно е, че мандатът на главния инспектор на ИВСС е изтекъл през месец април 2020 год., а този на инспекторите в ИВСС през месец февруари 2020 год.

Върховният законодател, а и Конституционният съд в своята практика, се ръководят от разбирането, че не може да се презумира недобросъвестност на държавен орган, но на практика сме свидетели именно на посочената хипотеза – мандатите на главния

инспектор и инспекторите на ИВСС отдавна са изтекли, но конституиращият орган бездейства. И това не е прецедент, предвид факта, че и съставът на Конституционния съд все още не е попълнен от квотата на Народното събрание. Подобна хипотеза би могла да възникне и по отношение на други постоянно действащи органи, чиито изборни членове са с определен мандат.

Становището на пленума на ВАС е, че тъй като принципът на континуитет в дейността на ИВСС е основен (извод, който се налага от изложеното по-горе), на него би трябвало да бъде подчинено тълкуването на всички други норми, отнасящи се до конституирането и функционирането на ИВСС. Такава са и разпоредбите на чл. 132а, ал. 2-4 от Конституцията, които регламентират продължителността на мандата на главния инспектор и инспекторите.

В Решение № 8 от 15 септември 1994 г. по конституционно дело № 9 от 1994 г. Конституционният съд е приел, че дейността на постоянно действащи органи, предвидени в Основния закон, може да бъде прекратена само с конституционна разпоредба. От мотивите на решението на Конституционния съд, може да се направи обоснован извод, че прекратяване на дейността на ИВСС е недопустимо, освен ако не е направено с конституционна разпоредба. В този смисъл, за да продължи да осъществява дейността си, неминуемо е необходимо неговите членове да продължат да изпълняват функциите си.

Според пленума на ВАС в разглежданата хипотеза членовете на ИВСС следва да продължат да изпълняват своите функции до избирането на нови, като продължаването не представлява

удължаване на фиксиран от Конституцията мандат, защото не засяга конституционно установения мандат, нито засяга установения ред за заемането/освобождаването на тези длъжности, а регулира изключителната ситуация при изтекъл мандат кой да изпълнява функциите до избирането на нови членове предвид необходимостта от континуитет в дейността на ИВСС.

Конституцията не съдържа уредба на тази хипотеза, като оставя на закона да създаде уредба (чл. 132а, ал. 10 от Основния закон) и това е нормалното състояние на конституционното право, защото то поначало е рамково и регулира само най-важното от държавния живот, а Конституцията – само онези основни въпроси, най-вече държавната организация и правата на гражданите, които са достатъчно важни, за да бъдат снабдени с особен ранг и особени гаранции. Всички други въпроси се оставят за уреждане от закона – със или без изрична делегация. Така че Конституцията по принцип е заложила на едно доизграждане на нормативната система чрез законодателството.

Както беше изложено в сезиращото искане, въпросът за мандатите е бил предмет на редица спорове пред Конституционния съд, които по същество засягат установената в Конституцията схема на сроковете на висшите органи и длъжности в демократичната държава: Народното събрание – 4 г., президентът на републиката – 5 г., изборните членове на Висшия съдебен съвет – 5 г., главният инспектор на ИВСС – 5 г., инспекторите от ИВСС – 4 г., главният прокурор и председателите на ВКС и ВАС – 7 г., конституционните съдии – 9 г., административните ръководители в съдебната власт – 5 г., кмет на община и общински съвет – 4 г. В рамките на тази конституционна схема се разполагат вече на законово равнище и

мандати в други конституционно предвидени институции: управител и подуправители на БНБ – 6 г., председател и членове на Сметната палата – 9 г. Тази схема е разчетена за идеално прилагане – пълният мандат изтича и по установения ред започва нов пълен мандат и т.н. Това е правилото. А изтичането на мандата, когато не е извървяна процедурата за определяне титуляря на новия мандат, представлява едно от възможните изключения. Това изключение в някои случаи има изрична конституционна уредба (чл. 64, ал. 2), но в останалите няма. Така самата Конституция е предоставила пространство за уреждане на неуредени от нея въпроси – законодателят трябва да създаде уредба, съобразена с предназначението на мандатите, но едновременно с това и осигуряваща изпълнението на конституционните функции, възложени от Основния закон на въпросните държавни органи.

Законодателното решение, при което досегашният титуляр изпълнява функциите до встъпване в длъжност на титуляря на новия мандат в случай, че определянето на последния е закъсняло, всъщност възпроизвежда една практикувана в законодателството правна конструкция. В този смисъл е дългогодишната уредба в Закона за Сметната палата, Закона за Българската народна банка, Закона за Комисията за финансов надзор и в други закони.

Такава уредба е присъща на правовата държава и има резервна функция: задейства се субсидирано в случай на криза, когато процедурата по определяне титуляря на новия мандат не е приключила към изтичането на заварения. Предназначението ѝ е да обезпечава изпълнението и да гарантира непрекъсваемост в значимите жизненоважни функции на публичната власт, които самата Конституция именно като такива е възложила на висшите

органи. Подобно разрешение представлява конкретизиране на тази резервна функция, а не удължаване на мандата, поради което е в унисон с принципите за грижа и възпроизвеждане функциите на демократичната държава без вакуум с принципите на Конституцията.

Конституционните принципи относно конституирането на ИВСС следва да бъдат съобразени при тълкуване на разпоредбата на чл. 132а от Конституцията. Макар законодателят да е свободен да уреди на законово ниво процедурата за избор на членове на ИВСС, това той не може да стори по начин противоречащ на установените в Конституцията принципи за конституирането на ИВСС. Същото се отнася и до изпълнението на конституционните му задължения. Ако регламентираната в закона процедура или фактическите действия или бездействие на конституиращия ИВСС орган биха могли да доведат до невъзможност да бъде формиран висш конституционен орган, то те биха били в противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и принципа на върховенство на Основния закон и непосредствено действие на конституционните разпоредби (чл. 5, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията), защото биха застрашили съществуването и дейността на предвиден в Конституцията орган на държавна власт.

С решение № 3963 от 21.03.2014 г. по адм. д. № 10272/2013 г., VI отд. на ВАС, оставено в сила с решение № 8749 от 25.06.2014 г. по адм. д. № 5698/2014 г., петчленен състав на ВАС, тричленен състав на Върховният административен съд е приел, че с цел непрекъсваемост на работата на главния инспектор 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. Посочено е, че с така уредената процедура по избор е заложено реализирането на един от основните принципи на функциониране на администрацията, непрекъсваемостта в нейната дейност. С него се гарантират последователност и приемственост в държавните органи и тяхната дейност. Чрез мандатността се цели ефективно функциониране на институциите и временното осъществяване на пълномощия до избиране на приемник не следва да се възприема като насочено към преодоляване на демократичния принцип на ротация. Функционалната необходимост от непрекъсваемост предотвратява междувластието, като осигурява успешното функциониране на държавните органи и е в основата на демократичния процес, изискващ работещи институции, като гаранция за съществуването на правовата държава.

За разлика от фактическата обстановка, при която са постановени тези актове на ВАС, в процесния случай е налице хипотезата на изтичане на мандатите както на главния инспектор, така и на всички инспектори в ИВСС. Необходимо е да се отбележи, че липсва нормативна уредба, регламентираща изискване за наличие на формален акт при приключване на мандата, както и относно възможността за продължаване на изпълнението на правомощията на ИВСС след изтичане на индивидуалните мандати на членовете му.

Към днешна дата някои съдебни състави приемат, че Инспекторатът действа противоправно две години след като мандатът на членовете му е изтекъл, тъй като прилагат буквално чл. 132а, ал. 2-4 от Конституцията. Не свързват тези разпоредби с принципното основополагащо изискване, което Конституцията установява към постоянно действащите органи, предвидени в нея,

да осъществяват непрекъснато своята дейност. Изискването за непрекъснатост на дейността на държавен орган 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. 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 и неопределяем 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 избере новите членове, за да встъпят в длъжност за следващ мандат бездейства. За да се осигури осъществяването на дейността на конституционноустановен орган на държавна власт, единственото възможно разрешение е членовете на ИВСС да продължат да изпълняват функциите си до изпълнение на конституционното задължение на Народното събрание да избере нов състав. В противен случай държавата и обществото ще бъдат изправени пред конституционна криза.

Според теорията конституционна криза има в случаите, когато един конституционноустановен орган 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. 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 хипотеза, при която в продължение на години няма кой да изпълнява тези функции, практически се елиминира конституционноустановен орган с важни контролни правомощия по отношение на органите на съдебната власт. Това без съмнение има деструктивни последици за кадровото състояние и интегритет на съдебната система.

С продължаване на дейността на ИВСС не само не се предизвиква конституционна криза, напротив – тя се предотвратява. Ако ИВСС не продължи дейността си при такава хипотеза за неопределен период от време, контролът върху органите на съдебната власт ще бъде фактически суспендирано.

Тълкуване, според което ИВСС е с прекратени правомощия след изтеклия мандат, е буквално и догматично без връзка с цялостния смисъл, заложен в Конституцията по отношение функционирането на органната система на държавата. Налага се изводът, че продължаването на дейността на членовете на ИВСС е единственият начин да се предотврати конституционна криза в една от системите на държавната власт. От друга страна аномалията на

нарушения мандат е резултат не на „узурпиране“ на властта, а се дължи на бездействие на конституирацият орган – Народното събрание, което 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 приоритетното прилагане на конституционния принцип на непрекъснато функциониране на органа на държавна власт. В тази връзка, следва да се посочи, че никой друг орган не може да упражнява правомощията, възложени от Конституцията на ИВСС. Именно Основният закон е този, който детерминира конституционните функции и правомощия на предвидените в Конституцията държавни органи.

В защита на изложената теза, би могло да се потърси аналогия с изключението от правилото, предвидено в разпоредбата на чл. 64, ал. 2 от Конституцията, съгласно която: „В случай на война, военно или друго извънредно положение, настъпили по време или след изтичане на мандата на Народното събрание, срокът на неговите пълномощия се продължава до отпадането на тези обстоятелства.“. С тази разпоредба Конституцията установява изключение от принципа на мандатност и в условия на криза подsigурява функционирането на държавния орган, като дава превес на обществената нужда от продължаване на дейността му.

С оглед на всички гореизложени съображения, пленумът на ВАС изразява следното становище по същество на поставените тълкувателни въпроси:

1. Главният инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен продължават да изпълняват своите функции и след изтичане на мандатите им до избирането от Народното събрание на нов главен инспектор, съответно инспектори.

2. 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.

Допълнителните съображения към искане на пленума на Върховния административен съд за даване на 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, по което е образувано конституционно дело № 7/2022 год., са приети на заседание на пленума на Върховния административен съд, проведено на 22 юни 2022 год.

Приложение:

1. Препис — извлечение от протокол за проведено заседание на пленума на Върховния административен съд на 22 юни 2022 год.

ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ

Председател на

Върховния административен съд

