

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



изх. № 581/24.06.2022 г.

гр. София

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 206/К1
Дата 24.06.22г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Становище на
ПЛЕНУМА НА
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

по к. д. № 9/2022 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На 17 май 2022 г. Конституционният съд с определение по к. д. № 9/2022 г. е допуснал за разглеждане по същество искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 169, ал. 5 от

Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г.), на разпоредбите на § 3, § 4, § 7, § 8, § 9, § 10, § 11, § 12, § 13, § 14, § 15, § 16, § 17, § 19, § 20, § 21, § 22, § 23, § 24, § 25, § 26, § 27, § 29, § 30, § 31, § 33, § 35, § 36, § 37, § 38, § 39, § 40, § 41, § 42 от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ЗИДЗСВ) (обн., ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г.) и на разпоредбите на § 43, § 44, § 45, § 46, § 47, § 48, § 49, § 50, § 51, § 52, § 53, § 54, § 55, § 56, § 57, § 58, § 59, § 60, § 61, § 62, § 63, § 64, § 65, § 66 и § 67 от Преходните и заключителни разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ПЗР на ЗИДЗСВ) (обн., ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г.). Със същото определение на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) Върховният административен съд (ВАС) е конституиран като заинтересувана институция за представяне на писмено становище по к. д. № 9/2022 г. в 30-дневен срок от уведомяването.

Конституционно дело № 9/2022 г. е образувано на 04.05.2022 г. по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на §§ 3-4, 7-17, 19-31, 33, 35-67 ЗИДЗСВ.

Според вносителя на искането § 43 ПЗР на ЗИДЗСВ, който предвижда закриването на специализираните наказателни съдилища и прокуратури и §§ 44-59 ПЗР на ЗИДЗСВ, които уреждат неговите последици, противоречат на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и на принципа на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията), не създават необходимите гаранции за защита на правата и интересите на гражданите, юридическите лица и държавата по започнатите

наказателни производства в нарушение на чл. 117, ал. 1 от Конституцията и накърняват независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията).

В искането се посочва, че §§ 3-4, 7-17, 19-27, 29-31, 33, 35-42, 60-67 ЗИДЗСВ също противоречат на тези конституционни разпоредби.

Според главния прокурор ЗИДЗСВ оказва негативно въздействие върху наказателния процес, тъй като разпоредбите относно прехвърлянето на делата в други органи на съдебната власт застрашават правната сигурност, влизат в противоречие с разпоредби от Наказателно-процесуалния кодекс и влияят върху бързината и ефективността на правораздаването, като създават непреодолими трудности за приключване на делата. Посочва също, че предвидените в ПЗР на ЗИДЗСВ условия за преназначаване на магистратите представляват посегателство върху самостоятелността на съдебната власт.

В искането се твърди също, че е налице противоконституционност на законодателното решение относно мандата на съдебните заседатели, тъй като според вносителя съществува противоречие с предвидения в ЗСВ ред за техния избор, а неяснотата относно момента на прекратяване на мандата им ще доведе до противоречиво тълкуване и хаос в правоприлагането.

Главният прокурор посочва също, че разпоредбата на § 56 ПЗР на ЗИДЗСВ създава неяснота относно уредбата на трудовите правоотношения на служителите в закритите органи на съдебната власт и нарушава правото им на труд и на свободен избор на място на работа (чл. 48, ал. 1 и 3 от Конституцията).

Вносителят твърди и противоконституционност на разпоредбата на § 50, ал. 1 ПЗР на ЗИДЗСВ, тъй като според него тя създава временна подсъдност за конкретни първоинстанционни наказателни дела – тези, по които е проведено разпоредително заседание, в противоречие с чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

В искането се обосновава и противоконституционност на §§ 28, 44 и 45 ЗИДЗСВ, като се посочва, че предвиденият ред за преназначаване на магистратите според задължителни квоти по неясни критерии създава правна несигурност, дискриминира и изземва конституционни правомощия на Висшия съдебен съвет в противоречие с чл. 8, чл. 117, ал. 2 и чл. 129, ал. 3 от Конституцията.

Оспореният § 28 ЗИДЗСВ е влязъл в законна сила и се е инкорпорирал в действащия закон, поради което Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество съответната действаща законова разпоредба – тази на чл. 169, ал. 5 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) (обн., ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г.). Макар и влезли в сила разпоредбите на § 44, § 45, § 57 и § 58 ПЗР на ЗИДЗСВ запазват своето самостоятелно значение в рамките на изменения и допълван закон, поради което са допуснати за разглеждане по същество като действащи разпоредби от ПЗР на закона.

Пленумът на ВАС изразява становище, че искането на главния прокурор – легитимен субект на инициатива по смисъла на чл. 150, ал. 1 от Основния закон, е допустимо. Искането за установяване на противоконституционност на горепосочените разпоредби е направено в писмена форма и е мотивирано, с което са спазени

изискванията на чл. 17, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) и има изискуемите от чл. 18, ал. 1 и 2 ПОДКС форма и реквизити. То е предявено след обнародването на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт – 26.04.2022 г. при спазване на чл. 17, ал. 2 ЗКС. Конституционният съд не се е произнасял с решение или определение за допустимостта по предходно искане със същия предмет, поради което не е налице отрицателната процесуална предпоставка по чл. 21, ал. 6 ЗКС.

В становището на пленума на ВАС по к. д. № 9/2022 г. оспорените от главния прокурор законови разпоредби са обособени в няколко групи според регулираната материя и според връзката помежду им, както следва:

Разпоредбата на § 43 ПЗР на ЗИДЗСВ предвижда закриване на Специализирания наказателен съд, Апелативния специализиран наказателен съд, Специализираната прокуратура и Апелативната специализирана прокуратура. Разпоредбите на § 3, § 4, § 7, § 8, § 9, § 10, § 11, § 12, § 13, § 14, § 15, § 16, § 17, § 19, § 20, § 21, § 22, § 23, § 24, § 25, § 26, § 27, § 29, § 30, § 31, § 33, § 35, § 36, § 37, § 38, § 39, § 40, § 41, § 42 ЗИДЗСВ са обусловени от разпоредбата на § 43 ПЗР на ЗИДЗСВ, тъй като уреждат съответните изменения и допълнения на ЗСВ във връзка със закриването на специализираните наказателни съдилища и прокуратури и привеждат в съответствие с това текстове от закона. Те нямат самостоятелно значение извън връзката им с разпоредбата на § 43 ПЗР на ЗИДЗСВ, като последици от същата, поради което в становището по същество на делото ще бъдат обсъдени като нормен комплекс с разпоредбата на § 43 ПЗР на ЗИДЗСВ.

Гореизложеното се отнася и до разпоредбите на §§ 60-66 ПЗР на ЗИДЗСВ, които регламентират изменения и допълнения в други закони (Наказателно-процесуалния кодекс, Закона за специалните разузнавателни средства, Закона за мерките срещу изпирането на пари, Закона за електронните съобщения, Закона за Европейската заповед за разследване, Закона за българските лични документи, Закона за противодействие на тероризма), като същите са свързани и обусловени от разпоредбата на § 43 ПЗР на ЗИДЗСВ, съгласно която се закриват специализираните наказателни съдилища и прокуратури.

Същото се отнася и до: разпоредбите на §§ 57 и 58 ПЗР на ЗИДЗСВ, които предвиждат прекратяване на започналите, но неприключени към датата на обнародването на ЗИДЗСВ конкурси и атестационни процедури във връзка с обявени конкурси за назначаване в органите на съдебната власт, които се закриват; разпоредбата на § 59 ПЗР на ЗИДЗСВ, която урежда правоприемство във връзка със закриването на специализираните съдилища; и разпоредбата на § 67 ПЗР на ЗИДЗСВ, която урежда действието на ЗИДЗСВ във времето и предвижда, че: „Законът влиза в сила три месеца след обнародването му в "Държавен вестник", с изключение на § 1, 2, 5, 6, 18, 28, 32, 34, 44, 45, 57 и 58, които влизат в сила от деня на обнародването.“.

На самостоятелно обсъждане подлежат следните групи разпоредби, които макар и свързани със закриването на специализираните наказателни съдилища и прокуратури, могат да бъдат предмет на самостоятелна преценка за конституционосъобразност и по отношение на които вносителят е

навел отделни и самостоятелни твърдения за противоречие с Конституцията:

Разпоредбите на §§ 44-45 ПЗР на ЗИДЗСВ уреждат реда за преназначаване на съдиите и прокурорите от закриваните специализираните съдилища и прокуратури, а § 46 ПЗР на ЗИДЗСВ урежда техния статус. Разпоредбата на § 47 ПЗР на ЗИДЗСВ урежда възстановяването на длъжност в случаите по чл. 28, чл. 50 или чл. 195, ал. 4 ЗСВ, когато заеманата преди избора или назначаването длъжност е в закритите със ЗИДЗСВ органи на съдебната власт, както и преназначаването на лицата, заемащи длъжност административен ръководител и заместник на административен ръководител към датата на влизане в сила на ЗИДЗСВ, които след освобождаването им трябва да се върнат на длъжност в закритите специализирани наказателни съдилища и прокуратури. Предвид връзката помежду им, посочените оспорени разпоредби ще бъдат обсъдени като комплекс от норми в становището на пленума на ВАС по същество на конституционното дело.

Разпоредбите на §§ 48-55 ПЗР на ЗИДЗСВ уреждат последиците от закриването на специализираните съдилища и прокуратури във връзка с неприключилите досъдебни производства, преписки, съдебни производства и свързани с тях въпроси.

Разпоредбата на § 56 ПЗР на ЗИДЗСВ урежда въпросите във връзка с трудовите правоотношения на служителите в закриваните съдилища и прокуратури.

Разпоредбата на чл. 169, ал. 5 ЗСВ предвижда: „След освобождаване от длъжността административен ръководител и заместник на административен ръководител лицата, по тяхно

искане, се връщат на заеманата преди избора длъжност на съдия, прокурор или следовател или остават на длъжност съдия, прокурор или следовател в органа на съдебната власт, в който са заемали длъжността административен ръководител, съответно заместник на административен ръководител.” Разпоредбата чл. 169, ал. 5 ЗСВ ще бъде обсъдена в становището по същество на делото отделно и самостоятелно, като следва да се посочи, че единствено тя от всички оспорени разпоредби няма връзка със закриването на специализираните съдилища и прокуратури.

С оглед на гореизложеното, пленумът на ВАС ще обсъди оспорените разпоредби по обособени групи от проблеми, както следва:

1. Относно закриването на специализираните наказателни съдилища и прокуратури (§ 43 ПЗР на ЗИДЗСВ; §§ 3-4, 7-17, 19-27, 29-31, 33, 35-42 ЗИДЗСВ във връзка с § 43 ПЗР на ЗИДЗСВ; §§ 57-67 ПЗР на ЗИДЗСВ във връзка с § 43 ПЗР на ЗИДЗСВ);
2. Относно преназначаване на съдиите и прокурорите от закриваните специализирани наказателни съдилища и прокуратури (§§ 44-47 ПЗР на ЗИДЗСВ);
3. Относно §§ 48-55 ПЗР на ЗИДЗСВ;
4. Относно § 56 ПЗР на ЗИДЗСВ;
5. Относно чл. 169, ал. 5 ЗСВ.

По същество на поставените проблеми, пленумът на ВАС намира следното:

1. Относно закриването на специализираните наказателни съдилища и прокуратури (§ 43 ПЗР на ЗИДЗСВ; §§ 3-4, 7-17, 19-27, 29-31, 33, 35-42 ЗИДЗСВ във връзка с § 43 ПЗР на ЗИДЗСВ; §§ 57-67 ПЗР на ЗИДЗСВ във връзка с § 43 ПЗР на ЗИДЗСВ)

Разпоредбата на § 43 ПЗР на ЗИДЗСВ предвижда: „С влизането в сила на този закон Специализираният наказателен съд, Апелативният специализиран наказателен съд, Специализираната прокуратура и Апелативната специализирана прокуратура се закриват.“ Според вносителя § 43 ПЗР на ЗИДЗСВ противоречи на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и на принципа на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията), не създава необходимите гаранции за защита на правата и интересите на гражданите, юридическите лица и държавата по започнатите наказателни производства в нарушение на чл. 117, ал. 1 от Конституцията и накърнява независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията).

В трайната практика на Конституционният съд (Решение № 5/1994 г. по к. д. № 3/1994 г., Решение № 10/1998 г. по к. д. № 8/1998 г., Решение № 6/2003 г. по к. д. № 23/2002 г., Решение № 2/2017 г. по к. д. № 13/2016 г.) се приема, че видовете органи на съдебната власт, които осъществяват правораздаването в страната са изброени изчерпателно в чл. 119, ал. 1 от Конституцията, а именно: Върховен касационен съд, Върховен административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища. Подчертава се,

че това е конституционно очертаната структура на съдилищата, която може да бъде променяна само с промяна на основния закон. Изброените съдилища представляват инстанционните нива на принципно триинстанционното производство, като е предвидено и наличието на специализирани военни съдилища на окръжно ниво.

Съгласно чл. 126, ал. 1 от Конституцията структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата, което означава задължително създаване на прокуратури, съответстващи по вид и степен на изброените в чл. 119, ал. 1 от Конституцията съдилища. Това изискване не съдържа задължение за съответствие на териториалните звена на прокуратурата с тези на съдилищата (Решение № 2/2017 г. по к. д. № 13/2016 г.).

Разпоредбата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията допуска създаването със закон на специализирани съдилища. Към специализираните съдилища със закон могат да бъдат създавани специализирани прокуратури (Решение № 2/2017 г. по к. д. № 13/2016 г.). Тези правомощия са предоставени на преценката на законодателя. Създаването на специализирани съдилища може да се извърши само със закон. Тези други правораздавателни органи според изричната повеля на конституционната норма трябва да бъдат „съдилища“, т.е. по устройство и начин на функциониране да гарантират осъществяването на съдебна правораздавателна дейност с характерните за съда несменяемост и независимост на съдиите, подчиненост само на закона при решаването на делата, равенство на страните в процеса.

При така очертаната в Конституцията рамка на структурата на съдилищата и прокуратурата, няма конституционни пречки пред

законодателя, комуто чл. 133 от Конституцията възлага уредбата на организацията и дейността на съдебната власт, както да създаде със закон специализирани съдилища и съответстващи им прокуратури, ако прецени това за необходимо, така и да ги закрие – отново със закон (по аргумент от чл. 119, ал. 2 от Основния закон).

Конституционният съд вече се е произнесъл с Решение № 5/1994 г. по к. д. № 3/1994 г., че чл. 119, ал. 2 от Конституцията изрично предвижда създаването в бъдеще и на други специализирани съдилища, непосочени в първата алинея, а в Решение № 22 от 1998 г. по к. д. № 18 от 1998 г. е приел, че „по смисъла на Конституцията специализираните съдилища са част от целокупната съдебна система. Те не са съдилища само от функционално гледище, т.е. защото са им възложени правораздавателни функции, а съдилища и от организационно гледище, защото за съдиите в тях важат същите изисквания и статут, които важат и за съдиите от общите съдилища“. Какви структурни специализирани звена ще се създават в съдебната система е от изключителната компетентност на законодателя, на комуто това правомощие е предоставено от чл. 119, ал. 2 и чл. 133 от Конституцията, и е въпрос на законодателна целесъобразност.

Видно от гореизложеното, след като специализираните наказателни съдилища и прокуратури не се ползват със специална конституционна уредба, техният вид и устройство следва да се подчинят на обикновената законодателна регулация.

В Конституцията няма разпоредба определяща броя и териториалното разпределение на съдилищата. Определянето на броя, съдебните райони и седалищата на районните, окръжните,

военните, административните и апелативните съдилища и прокуратури, както и съответното създаване на нови териториални подразделения или закриване на съществуващи такива е от компетентност на Пленума на Висшия съдебен съвет – чл. 30, ал. 2, т. 7 ЗСВ. Той може да закрива конкретни звена от категорията районни, военни, окръжни, административни и апелативни съдилища, но няма властта да закрие цяла функционална категория съдилища каквито са Специализираният наказателен съд и Апелативният специализиран наказателен съд. Очевидно е, че това може да стане изключително по реда на чл. 119, ал. 2 от Конституцията.

Конституционният съд вече е имал възможност да се произнесе с Решение № 10 от 1998 г. по к. д. № 8 от 1998 г. и Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г., че създаването на специализирани подразделения и структури в системата на съдилищата и прокуратурата с оглед по-доброто противодействие на отделните видове престъпления е от компетенциите на Народното събрание.

Създаването на двете специализирани наказателни съдилища и съответните им прокуратури е извършено с акт на Народното събрание – закон за изменение и допълнение на съдоустройствения закон, обнародван в Държавен вестник, бр. 1 от 2011 г. С него се преурежда какви са съдилищата в държавата като в чл. 61 ЗСВ към конституционно установените органи на съдебната власт са добавени специализиран наказателен съд и апелативен специализиран наказателен съд. С редица други разпоредби са създадени съответните съдийски и прокурорски длъжности, определена е местната, родова и функционална подсъдност на тези

съдилища. В случая не съществува конституционна пречка създаденото със закон да бъде закрито отново със закон. Основно правомощие на Народното събрание е да приема, изменя, допълва и отменя законите – чл. 84, т.1 от Конституцията.

Разпоредбата на чл. 133 от Конституцията предвижда организацията и дейността на Висшия съдебен съвет, на съдилищата, на прокурорските и следствените органи, статутът на съдиите, прокурорите и следователите, условията и редът за тяхното назначаване и освобождаване от длъжност, както и за осъществяване на тяхната отговорност да се уреждат със закон. По силата на изричното конституционно възлагане регламентирането на очертания кръг от въпроси, свързани със същностните характеристики на съдебната власт, е от изключителната компетентност на Народното събрание. Същото се отнася и до разпоредбата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията, която предоставя на законодателя възможност със закон да създава специализирани съдилища. По силата на разпоредбата на чл. 119, ал. 2 във връзка чл. 133, във връзка чл. 84, т. 1 от Конституцията Народното събрание е единствено правомощно със закон да закрие създадените от него специализирани наказателни съдилища и прокуратури, действайки в рамките на законодателната целесъобразност, която се намира извън пределите на контрола за конституционност.

С оглед на гореизложеното, разпоредбата на § 43 ПЗР на ЗИДЗСВ, регламентираща закриването на специализираните наказателни съдилища и прокуратури и измененията и допълненията в ЗСВ и други закони, свързани и обусловени от това, са осъществени по силата на конституционна делегация. Тези

промени изразяват определена законодателна целесъобразност, която сама по себе си не подлежи на контрол за конституционност. Във всеки случай позицията на Конституционния съд трябва да остане в пределите на юридическия дискурс, относим към съответствието на атакуваните от вносителя на искането разпоредби с Конституцията. В този контекст, евентуалната критика на определено законодателно разрешение може да се отнася само до неговата конституционна издържаност, а не и да представлява оценка на предполагаемите му позитивни или негативни ефекти върху съдебната система, наказателния процес и обществените отношения като цяло, каквито доводи се съдържат в искането.

Следва да се посочи, че за разлика от създаването на специализираните административни съдилища, чието съществуване е имплицитно заложено в Конституцията, създаването на специализирани наказателни съдилища за разглеждане на определена категория наказателни дела е единствено възможност и въпрос на законодателна целесъобразност, която е предоставена на Народното събрание с разпоредбата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията.

Конституционният законодател е предвидил съществуването на специализирани съдилища като военните съдилища и Върховния административен съд. Конституцията изрично прогласява и насърчава възможността със закон да се създават и други специализирани съдилища – чл. 119, ал. 2. Конституционните правомощия на Върховния административен съд ясно и недвусмислено показват, че Основният закон с разпоредбата на чл. 125 поставя началото на изграждането на системата на административното правораздаване в Република България.

Доизграждането на цялостната система на специализираните административни съдилища обаче е заложено да бъде осъществено по силата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията на по-късен етап при отчетена необходимост и по преценка на законодателя. Създадените през 2007 година административни съдилища представляват специализирани съдилища по смисъла на чл. 119, ал. 2 от Конституцията, които имат предметна компетентност, изразяваща се в решаване на всички спорове за законност на актове и действия на административните органи с изключение на тези, подсъдни на Върховния административен съд по силата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията. В този смисъл със създаването на административните съдилища законодателят завършва системата на административното правораздаване в България, чието изграждане е заложено в самата Конституция с разпоредбата на чл. 125 от Основния закон.

За разлика от специализацията на административните съдилища, тази на специализираните наказателни съдилища не почива на други конституционни разпоредби извън текста на чл. 119, ал. 2 от Основния закон. Това е така, тъй като Върховния касационен съд по силата на чл. 124 от Конституцията осъществява върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища. На конституционно ниво разпределението на правораздавателната компетентност на съдилищата в сферата на гражданското, наказателното и административното правосъдие е осъществено с разпоредбите на чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията, които ясно сочат на идеята на конституционния законодател административното правораздаване да бъде структурирано и инстанционно обособено в самостоятелна система,

на върха на която стои Върховният административен съд. По този начин конституционният законодател е отделил съдилищата с правораздавателна компетентност в административното правораздаване спрямо съдилищата от гражданското и наказателното правораздаване, по отношение на които върховен съдебен надзор осъществява Върховният касационен съд.

С оглед на гореизложеното, пленумът на ВАС намира, че искането на главния прокурор за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 43 ПЗР на ЗИДЗСВ и на свързаните с нея разпоредби на §§ 3-4, 7-17, 19-27, 29-31, 33, 35-42 ЗИДЗСВ и на §§ 57-67 ПЗР на ЗИДЗСВ е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

2. Относно преназначаване на съдиите и прокурорите от закриваните специализирани наказателни съдилища и прокуратури (§§ 44-47 ПЗР на ЗИДЗСВ)

Оспорените с искането на главния прокурор разпоредби предвиждат:

„§ 44. (В сила от 26.04.2022 г.) (1) Съдиите от Специализирания наказателен съд и Апелативния специализиран наказателен съд се преназначават при условията и по реда на чл. 194, ал. 1.

(2) В 14-дневен срок от обнародването на този закон лицата по ал. 1 могат да подадат заявление до съдийската колегия на Висшия съдебен съвет, в което да заявят своето желание да бъдат

възстановени на длъжността съдия, която са заемали преди назначаването си в Специализирания наказателен съд, съответно Апелативния специализиран наказателен съд.

(3) В 30-дневен срок от изтичането на срока по ал. 2 съдийската колегия на Висшия съдебен съвет приема решение за разкриване на длъжности на съдии в съдилища, съответни на закриваните в Специализирания наказателен съд и Апелативния специализиран наказателен съд при отчитане на степента на натовареност на съответния съд. В един съд се преназначават до една четвърт от съдиите от закрития Специализиран наказателен съд и до една трета от съдиите от закрития Апелативен специализиран наказателен съд.

(4) След изтичането на срока по ал. 3 съдийската колегия на Висшия съдебен съвет преназначава съдиите, считано от влизането в сила на този закон.

(5) Решенията на съдийската колегия на Висшия съдебен съвет по ал. 4 подлежат на предварително изпълнение.

§ 45. (В сила от 26.04.2022 г.) (1) Прокурорите от Специализираната прокуратура и Апелативната специализирана прокуратура се преназначават при условията и по реда на чл. 194, ал. 1.

(2) В 14-дневен срок от обнародването на този закон лицата по ал. 1 могат да подадат заявление до прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет, в което да заявят своето желание да бъдат възстановени на длъжността прокурор, която са заемали преди

назначаването си в Специализираната прокуратура, съответно Апелативната специализирана прокуратура.

(3) В 30-дневен срок от изтичането на срока по ал. 2 прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет приема решение за разкриване на длъжности на прокурори в прокуратури, съответни на закриваните в Специализираната прокуратура и Апелативната специализирана прокуратура. В една прокуратура се преназначават до една трета от прокурорите от закритата Специализирана прокуратура, съответно от закритата Апелативна специализирана прокуратура.

(4) Следователите от следствения отдел в Специализираната прокуратура се преназначават в окръжните следствени отдели в окръжните прокуратури при условията и по реда на чл. 194, ал. 1.

(5) В 14-дневен срок от обнародването на този закон лицата по ал. 4 могат да подадат заявление до прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет, в което да заявят своето желание да бъдат възстановени на длъжността следовател, която са заемали преди назначаването си в следствения отдел на Специализираната прокуратура.

(6) В 30-дневен срок от изтичането на срока по ал. 5 прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет приема решение за разкриване на длъжности на следователи, съответни на закриваните в следствения отдел на Специализираната прокуратура. В един следствен отдел се преназначават до една трета от следователите от закрития следствен отдел на Специализираната прокуратура.

(7) След изтичането на срока по ал. 3 и 6 прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет преназначава прокурорите и следователите, считано от влизането в сила на този закон.

(8) Прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет преназначава без конкурс заварените младши следователи към следствения отдел на Специализираната прокуратура, които към датата на влизането в сила на този закон не са завършили обучението по чл. 249, ал. 1, т. 1, на длъжност младши следовател, съответна на закриваната длъжност в следствените отдели в съответните окръжни прокуратури.

(9) Прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет назначава младшите следователи в следствения отдел на Специализираната прокуратура на съответни на закриваните длъжности в окръжните следствени отдели в съответните окръжни прокуратури.

(10) Решенията на прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет по ал. 7, 8 и 9 подлежат на предварително изпълнение.

§ 46. Лицата по § 44, ал. 1 и § 45, ал. 1 и 4 се преназначават, без да се засягат придобитият ранг и размер на възнаграждение.

§ 47. (1) Лицата, които имат право на основание чл. 28, чл. 50 или чл. 195, ал. 4 да бъдат възстановени на заеманата преди избора или назначаването им длъжност в закритите с този закон органи на съдебната власт, подали молба до съответната колегия на Висшия съдебен съвет в 14-дневен срок от освобождаването им, се възстановяват на равна по степен длъжност в съответните органи на съдебната власт.

(2) Лицата, които към датата на влизането в сила на този закон, заемат длъжност административен ръководител и заместник на административен ръководител и след освобождаването им от съответната длъжност трябва да се върнат на длъжност в закритите специализирани съдилища и прокуратури, се преназначават на равна по степен длъжност в съответните органи на съдебната власт.“.

Според вносителя на искането цитираните разпоредби от Преходните и заключителните разпоредби на ЗИДЗСВ противоречат на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и на принципа на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията), не създават необходимите гаранции за защита на правата и интересите на гражданите, юридическите лица и държавата по започнатите наказателни производства в нарушение на чл. 117, ал. 1 от Конституцията и накърняват независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията).

С разпоредбите на §§ 44-46 ПЗР на ЗИДЗСВ се урежда преназначаването на съдиите, прокурорите и следователите в действащите съдилища и прокуратури, както и техния статус. Разпоредбата на § 47 ПЗР на ЗИДЗСВ урежда възстановяването на длъжност в случаите по чл. 28, чл. 50 или чл. 195, ал. 4 ЗСВ, когато заеманата преди избора или назначаването длъжност е в закритите със ЗИДЗСВ органи на съдебната власт, както и преназначаването на лицата, заемащи длъжност административен ръководител и заместник на административен ръководител към датата на влизане в сила на ЗИДЗСВ, които след освобождаването им трябва да се върнат на длъжност в закритите специализирани наказателни съдилища и прокуратури.

Длъжностите в органите на съдебната власт са изброени изчерпателно в чл. 163 ЗСВ в низходящ ред и са разпределени в пет степени на йерархичен принцип. Законите способи, чрез които магистратите преминават от една длъжност на друга, са посочени в чл. 160 ЗСВ, като от съдържанието на нормата е видно, че изброяването е изчерпателно, тъй като нормата на закона съответства по съдържание на чл. 129 от Конституцията. Така, съгл. чл. 160 ЗСВ, съдия, прокурор, следовател, административен ръководител и заместник на административен ръководител, с изключение на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор, се назначава, повишава, понижава, премества и освобождава от длъжност с решение на съответната колегия на Висшия съдебен съвет. От съдържанието на тази разпоредба следва, че преминаването на магистрат от една длъжност по чл. 163 от закона на по-висока такава в йерархичния законов ред, представлява повишаване по смисъла на чл. 160 ЗСВ, преминаването на магистрат от една длъжност по чл. 163 от закона на по-ниска такава в йерархичния законов ред, представлява понижаване по смисъла на чл. 160 ЗСВ, а заемането на длъжност, равна по степен на предходната, представлява преместване по смисъла на закона.

Съгласно чл. 194, ал. 1 ЗСВ, към който ред препращат разпоредбите на §§ 44 и 45 ПЗР на ЗИДЗСВ, в случаите на закриване на съдилища, прокуратури и следствени органи или при намаляване числеността на броя на заетите длъжности в тях съответната колегия на Висшият съдебен съвет разкрива съответните длъжности в друг равен по степен орган на съдебната власт по възможност в

същия апелативен район и преназначават на тях без конкурс съдиите, прокурорите и следователите, което по смисъла на чл. 160 ЗСВ представлява преместване.

Само по себе си преместването в друг равен по степен орган на съдебната власт в хипотезата на чл. 194, ал. 1 ЗСВ не поражда проблеми за съответствие с Конституцията, доколкото лицето не губи статуса на магистрат. Логически обосновано от правна страна е такъв магистрат, с оглед закриването на орган на съдебната власт, в който е назначен, да бъде преназначен без конкурс в друг равен по степен орган на съдебната власт, като Висшият съдебен съвет следва да приеме решение за разкриване на длъжности на съдии, прокурори и следователи в съдилища, прокуратури и следствени отдели, съответни на закриваните в специализираните наказателни съдилища и прокуратури. Следва да се посочи още, че съдиите, прокурорите и следователите се преназначават без да се засягат придобитият ранг и размер на възнаграждението (§ 46 ПЗР на ЗИДЗСВ). По отношение на разпоредбата на § 47 ПЗР на ЗИДЗСВ следва да се посочи, че по същите съображения в посочените хипотези е законодателно оправдано възстановяването съответно преназначаването на равна по степен длъжност в съответните органи на съдебната власт.

С оглед на гореизложеното, пленумът на ВАС намира, че искането на главния прокурор за установяване на противоконституционност на разпоредбите на §§ 44-47 ПЗР на ЗИДЗСВ е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

3. Относно §§ 48-55 ПЗР на ЗИДЗСВ

Разпоредбите на §§ 48-55 ПЗР на ЗИДЗСВ уреждат последиците от закриването на специализираните съдилища и прокуратури във връзка с неприключилите досъдебни производства, преписки, съдебни производства и свързани с тях въпроси.

Оспорените разпоредби предвиждат:

„§ 48. Неприключилите до влизането в сила на този закон досъдебни производства и преписки в Специализираната прокуратура се изпращат на съответните прокуратури по компетентност в 7-дневен срок от влизането в сила на този закон.

§ 49. Първоинстанционните наказателни дела пред Специализирания наказателен съд, по които до влизането в сила на този закон не е проведено разпоредително заседание, се изпращат по подсъдност на съответните съдилища в 7-дневен срок от влизането в сила на този закон.

§ 50. (1) С влизането в сила на този закон първоинстанционните наказателни дела пред Специализирания наказателен съд, по които е проведено разпоредително заседание, стават подсъдни на Софийския градски съд и разглеждането им продължава от съдебния състав, провел заседанието.

(2) Съдиите от съдебните състави, които не са преназначени в Софийския градски съд, се командироваат за участие в разглеждането на делата до приключването на производствата по тях.

(3) Съдиите от съдебния състав, разгледали първоинстанционните наказателни дела, по които е постановена

присъда, когато не са преназначени в Софийския градски съд, се командироваат за обявяване на мотивите към присъдата.

(4) В случаите по ал. 2 и 3 чл. 227, ал. 1 не се прилага.

§ 51. Неприклучилите до влизането в сила на този закон производства пред Апелативния специализиран наказателен съд, по които не е проведено разпоредително заседание, се изпращат по подсъдност на съответните апелативни съдилища в 7-дневен срок от влизането в сила на този закон.

§ 52. (1) Неприклучилите до влизането в сила на този закон производства пред Апелативния специализиран наказателен съд, по които е проведено разпоредително заседание, стават подсъдни на Софийския апелативен съд и разглеждането им продължава от съдебния състав, провел заседанието.

(2) Съдиите от съдебните състави, които не са преназначени в Софийския апелативен съд, се командироваат за участие в разглеждането на делата до приключване на производствата по тях. В тези случаи чл. 227, ал. 1 не се прилага.

§ 53. Съдиите от съдебния състав, разгледали въззивните дела, по които е постановена присъда или са обявени за решаване, които не са преназначени в Софийския апелативен съд, се командироваат за обявяването на мотивите към присъдата или за произнасяне и обявяване на решението по делото. В този случай чл. 227, ал. 1 не се прилага.

§ 54. С влизането в сила на този закон се прекратява мандатът на съдебните заседатели, избрани за участие в производствата пред Специализирания наказателен съд, с изключение на съдебните

заседатели, участващи в производства, по които е проведено разпоредително заседание. Мандатът им по тези производства продължава като съдебни заседатели в Софийския градски съд и се прекратява от датата на обявяване на мотивите към присъдата или от датата на прекратяване на наказателното или съдебното производство.

§ 55. Административните ръководители на закриваните и на приемащите органи на съдебната власт създават организация за предаването и приемането на неприключилите и на приключилите дела, преписки и архива.“

Пленумът на ВАС намира, че предвидените разграничителни критерии по отношение на висящите производства са съобразени с принципа за неизменност на съдебния състав.

С оглед на същия принцип и за да се гарантира продължаване на разглеждане на делата от съдебните състави, които са провели разпоредително заседание, е предвидено съдиите, които не са преназначени в Софийския градски съд, съответно в Софийския апелативен съд, да бъдат командировани за участие в разглеждането на делата до приключването на производствата по тях. За съдиите от съдебния състав, разгледали първоинстанционните наказателни дела, по които е постановена присъда към датата на влизането в сила на закона, както и за съдиите от апелативната инстанция, разгледали въззивните дела, по които е постановена присъда или са обявени за решаване и не са преназначени в Софийския апелативен съд, също е предвидено да бъдат командировани за обявяване на мотивите, съответно за произнасяне и обявяване на решението по делото.

Посочените разпоредби са необходими, тъй като тези хипотези не са уредени в Закона за съдебната власт при правилата за командироване на магистратите. Това правно разрешение е сходно с уредения случай на командироване в чл. 227, ал. 9 ЗСВ и кореспондира с приложението му в практика на съдийската колегия на Висшия съдебен съвет, която възлага на съдиите да довършват започналите наказателни дела с тяхно участие, когато се преназначават в друг орган на съдебната власт. По същите съображения и за да се обезпечи законосъобразното приключване на започналите съдебни производства от същите съдебни състави, е изключено приложението на общото правило на чл. 227, ал. 1 ЗСВ.

Предвидено е мандатът на съдебните заседатели, които участват в започналите наказателни дела, по които е проведено разпоредително заседание, да се прекрати с приключването им, което е в унисон с разпоредбата на чл. 69, ал. 3 ЗСВ, съгласно която, ако разглеждането на делата, в които участват съдебни заседатели, продължи след срока на мандата им, участието им по съответните дела продължава до тяхното приключване в съответната съдебна инстанция.

Предвидена е и организация по предаване и приемане на неприключилите и на приключилите дела, преписки и архив.

С оглед на гореизложеното, пленумът на ВАС намира, че искането на главния прокурор за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 48-55 ПЗР на ЗИДЗСВ е неоснователно.

4. Относно § 56 ПЗР на ЗИДЗСВ

Разпоредбата на § 56 ПЗР на ЗИДЗСВ урежда въпросите във връзка с трудовите правоотношения на служителите в закриваните съдилища и прокуратури.

Оспорената разпоредба предвижда:

„§ 56. Трудовите правоотношения на служителите от Специализирания наказателен съд, Апелативния специализиран наказателен съд, Специализираната прокуратура и Апелативната специализирана прокуратура се уреждат при условията и по реда на чл. 123 от Кодекса на труда и в съответствие с чл. 341, ал. 2 и чл. 343, ал. 2 от Закона за съдебната власт, като § 59 не се прилага.“

С посочената разпоредба се гарантират правата на служителите от закриваните съдилища и прокуратури. Трудовите правоотношения не се прекратяват, а правата и задълженията на работодателя, които произтичат от трудовите правоотношения към датата на промяната, се прехвърлят на новия работодател. Броят на съдебните служители в органите на съдебната власт се определя от колегиите на Висшия съдебен съвет по предложение на съответния административен ръководител съобразно степента на натовареност на органа на съдебната власт и след съгласуване с Комисия „Бюджет и финанси“.

Оспорените разпоредби не водят до загуба на работа, както и запазват достигнатите рангове и възнаграждения. Те не въвеждат нови изисквания към заварените от законовите изменения служители, което би било в разрез с принципа на защита на оправданите правни очаквания. Предвидимостта на правното

регулиране е предпоставка на правната сигурност, а оттук – и съществено измерение на самата правова държава. Принципът на правната сигурност, обаче не следва да се идентифицира с абсолютно недопускане на промяна в действащата законодателна рамка на дадена сфера на обществени отношения (виж Решение № 10 от 13.09.2012 г. по к. д. № 15/2011 г. и Решение № 5 от 11.05.2017 г. по к. д. № 12/2016 г.). Като свързан с принципа на правната сигурност, принципът за защита на оправданите правни очаквания изисква да бъдат избягвани всякакви внезапни, неочаквани и непропорционални на конституционните стандарти законодателни промени. За всяко законодателство при въвеждане на промени в установените правила, съществува изискване за защита на оправданите правни очаквания. В настоящия случай законодателните промени не са внезапни и неочаквани, защото оспорената разпоредба влиза в сила три месеца след обнародването на ЗИДЗСВ в „Държавен вестник“. Промените не са непропорционални, защото спрямо служителите от закритите съдилища и прокуратури се създават условия за равноправното им третиране с всички останали съдебни служители. Възникналите за тези служители права от заварените им правоотношения изцяло се запазват.

В конкретния случай не е нарушено правото по чл. 48, ал. 3 от Конституцията, всеки гражданин свободно да избира своята професия и място на работа. Действително уреждането на трудовите правоотношения се предписва от закона, но възникването на новите правоотношения е предоставено изцяло на свободната воля на служителите.

С оглед на гореизложеното, пленумът на ВАС намира, че искането на главния прокурор за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 56 ПЗР на ЗИДЗСВ е неоснователно.

5. Относно чл. 169, ал. 5 ЗСВ

Разпоредбата на чл. 169, ал. 5 ЗСВ предвижда: „След освобождаване от длъжността административен ръководител и заместник на административен ръководител лицата, по тяхно искане, се връщат на заеманата преди избора длъжност на съдия, прокурор или следовател или остават на длъжност съдия, прокурор или следовател в органа на съдебната власт, в който са заемали длъжността административен ръководител, съответно заместник на административен ръководител.“.

Единствено разпоредбата чл. 169, ал. 5 ЗСВ от всички оспорени разпоредби няма връзка със закриването на специализираните съдилища и прокуратури.

Чрез оспорената разпоредба е осигурена възможност на административния ръководител, съответно на заместника на административния ръководител, да се върне на заеманата преди избора длъжност на съдия, прокурор или следовател или да остане на длъжност съдия, прокурор или следовател в органа на съдебната власт, в който е заемал длъжността административен ръководител, съответно заместник на административен ръководител. По този начин се постига елегантен баланс между една от основните цели на законопроекта – премахване на кариерните бонуси за

административните ръководители, като все пак се обезпечава възможността същите да останат в органа на съдебна власт, в който са работили до изтичане на мандата им.

С оглед на гореизложеното, пленумът на ВАС намира, че искането на главния прокурор за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 169, ал. 5 ЗСВ е неоснователно.

Становището на пленума на ВАС по конституционно дело № 9/2022 год. е прието 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 г.*

ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ

Председател на

Върховния административен съд

