

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



изх. № 516, 06.06.2022.

гр. София

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД  
Вх. № 12 от 06.06.2022  
Дата: 06.06.2022

**ДО**

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**

**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТАНОВИЩЕ**

на

**ПЛЕНУМА НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

**по конституционно дело № 6/2022 год.**

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С писмо, вх. № 5366 от 15.04.2022 г., до председателя на  
Върховния административен съд на основание чл. 20а, ал. 1 от  
Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд  
е изпратен препис от искането на главния прокурор на Република

България за установяване на противоконституционност на чл. 25, на чл. 86, ал. 1 в частта: „включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание“ и на чл. 86, ал. 5, изречение второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ, бр. 109 от 21.12.2021 г.).

С определение от 14.04.2022 г. по к. д. № 6/2022 г. Конституционният съд (КС) е допуснал до разглеждане, на осн. чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България, оспорването на главния прокурор. Препис от същото и определението по допустимост са изпратени на конституираните по делото институции за становища.

1. По оспорването на чл. 25 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) (обн., ДВ, бр. 109 от 21.12.2021 г.)

За разглеждане по същество е допуснато искането за обявяване на противоконституционност на цялата разпоредба на чл. 25 ПОДНС, която има следното съдържание:

„Чл. 25. Най-малко веднъж на всеки три месеца в Комисията по конституционни и правни въпроси се провежда обсъждане с участието на главния прокурор във връзка с прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи, включително законодателни промени, ресурсна осигуреност, затруднения, свързани с осъществяване функциите на тези органи, резултати в борбата с престъпността, в т. ч. корупция, взаимодействие с разследващите органи. Обсъждане във връзка с прилагането на закона и дейността на поверените им институции се провежда и по инициатива на председателя на Върховния

касационен съд, председателя на Върховния административен съд или главния прокурор. За резултатите от обсъжданията комисията изготвя доклад, който се предоставя на народните представители.”.

В искането на главния прокурор се твърди, че нормата на чл. 25 ПОДНС противоречи на принципа на разделение на властите, закрепен в чл. 8 и принципа на независимост на съдебната власт – чл. 117, ал. 2., изр. второ от Конституцията на Република България (КРБ).

Изтъква се, че така уредената процедура, теми и срокове са в противоречие с тълкуването за характера на употребените в чл. 84, т. 16, изр. второ КРБ понятия, а именно „други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика”, дадено от КС в решение № 6 от 06.06.2017 г. по к. д. № 15/2016 г. Посочва се, че така въведените по неизчерпателен начин теми, за обсъждането на които се изисква задължително участие на главния прокурор, не са обвързани с необходимост от дискусия, част от тях не са от компетентност на главния прокурор, а на ВСС или не са в компетентност на Комисията по конституционни и правни въпроси, така щото обсъждането да доведе до реални практически резултати и стъпки, липсва детайлно уредена процедура и начин на прилагане на нормата.

Според главния прокурор въвеждането на тримесечни срокове за изпълнение на поставеното задължение нарушава баланса между властите - чл. 8 и чл. 117, ал. 2, изр. първо КРБ. Задължителният характер на така уредената процедура противоречи на начина, по който Конституцията урежда осъществяването на контрола от НС

върху работата на главния прокурор, доколкото създава задължение за него извън това по чл. 84, т. 16, изр. първо КРБ. Нарушено е и изискването за спазване характера на нормите на ПОДНС, разяснено в решение № 7 от 25.05.2010 г. по к.д. № 5/2010 г., съгласно което ПОДНС е предназначен да регулира вътрешната организация на НС и неговите органи, реда за тяхната дейност и правното положение на народните представители, а разпоредбите му трябва да съответстват на КРБ, не могат противоречат на принципите ѝ, на нейните изрични норми и не могат да я допълват.

По направеното оспорване и изразените аргументи Общото събрание на Първа и Втора колегии на Върховен административен съд може да изрази следното становище:

Основен принцип на съвременния конституционализъм, стоящ в основата и на нашия Основен закон, е принципът на разделение на властите и съгласно чл. 8 КРБ държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна. Разбирането за разделението на властите, което конституционният законодател влага в разпоредбата на чл. 8 КРБ, не е свързано с разбирането че принципът има абсолютен характер. Това е принцип, присъщ на всички съвременни конституции, и неотклонно същият се възприема от тях не като абсолютен императив, а като конституционно средство, чрез което всяка една от трите власти и органите, принадлежащи към тях, да са в състояние и без пречки да осъществяват своите конституционно възложени функции в тяхната пълнота. Принципът безспорно се възприема и като преграда срещу произвол и относително ограничаване на тези власти, ползващи се със статут на независимост, което е въплъщение на разбирането за взаимно възпиране между властите. Прилагането на принципа за

разделение на властите предполага създаването на баланс между отделните власти, така щото всяка една от тях да притежава възможност за контрол върху дейността на другите. Този принцип е в тясна връзка с въведения от КРБ принцип на единната държавна власт, съгласно който само чрез взаимовръзка, сътрудничество и координация между властите, целите на Конституцията и прогласените от нея принципи могат да получат своята действителна реализация. Съчетаването на двата принципа – на разделението на властите и единната държавна власт, не може да действа ефективно, без да се зачита и принципът на независимост на съдебната власт – чл. 117, ал. 2 КРБ.

Такова тясно съчетание между посочените три принципа може да се забележи в разпоредбата на чл. 84, т. 16 КРБ в двете уредени от нея хипотези. Според чл. 84, т. 16 КРБ НС изслушва и приема годишните доклади на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор, внесени от Висшия съдебен съвет, за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи; Народното събрание може да изслушва и приема и други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика.

В първата от двете хипотези конституционният законодател е посочил начина, по който се извършва контролът върху работата на прокуратурата и съдилищата като органи на независимата съдебна власт. Във втората от двете хипотези Конституцията урежда възможността за координация, взаимодействие и контакт между прокуратурата като орган на съдебната власт и законодателната

власт с цел решаване на възникнали проблеми от законодателно или оперативно естество във връзка с конкретната дейност на органите на съдебната власт. Двете хипотези на чл. 84, т. 16 КРБ предоставят нагледен пример за това как се съчетават принципите на разделение на властите, на единната държавна власт и принципа на независимост на съдебната власт. При анализа на конституционните текстове на чл. 84, т. 16 КРБ в двете им хипотези, по отношение предмета на правно регулиране, на метода на правно регулиране и конкретизацията на нормите на принципа абстрактна-конкретна норма, по ясен и непротиворечив начин се налага извод, че подходът на конституционния законодател в двата случая е напълно различен. И това е обусловено от обстоятелството, че всяка една от двете хипотези е въплъщение на различен принцип, установен от Конституцията. Първата от тях е конкретна проява на контрола на законодателната над независимата съдебна власт, т. е. на принципа „власт власт възпира“. Втората хипотеза олицетворява координацията, взаимодействието и сътрудничеството между властите, необходими за постигане на техните конкретни конституционно възложени правомощия, доколкото всяка една от тези власти представлява част от единната държавна власт, но сама не е в състояние да упражни в пълнота правомощията си.

Видно от съдържанието на нормите, методът на правно регулиране в двете хипотези е различен – в първата е приложен императивният метод при уредбата на контрола върху работата на органите на съдебната власт, това е метод, необходим за осъществяване на конституционно определената цел – контрол и възпиране. По тази причина методът за правно регулиране не може

да бъде друг. Що се отнася до степента на абстракция на правилото за поведение, нормата се отличава с максимална конкретност - по отношение начина, който този контрол се осъществява - изслушване и приемане на доклад; по отношение на органа, пред който той се осъществява - пленарен състав на НС; по отношение представляващите контролираните органи - председатели на ВКС, ВАС и главен прокурор; по отношение на срокове, в които се осъществява контролът - веднъж годишно; по отношение на действията от контролираните органи - представяне на доклад за дейността на органите на съдебната власт.

Предвид императивния метод на правно регулиране и изчерпателния начин на обстоятелствата по осъществения контрол, следва извод, че посочените в нормата действия от страна на НС спрямо органите на съдебната власт изчерпват всички действия, които могат да се окачествят като контролни от страна на законодателната спрямо съдебната власт. Нормата, освен всичко посочено по-горе, представя и нагледен пример за това - по какъв начин конституционният законодател, при уредбата на контрола от НС върху дейността на органите на съдебната власт, прилага принципа на пропорционалност, като изключва всякакви други действия, които могат да надхвърлят строго необходимите такива за постигане на целите, за които те се извършват, и така недопустимо да накърнят независимостта на съдебната власт. Действията по чл. 84, т. 16, изр. първо представляват израз на баланс между принципите на КРБ и ограничават контрола само до тези действия, които са най-необходими за постигане на целите на КРБ. По тази причина нормата не може да се тълкува и прилага разширително, а

само стриктно, доколкото КС не е установил и приел друго в свое решение.

Що се отнася до метода на правно регулиране, приложен във втората от двете хипотези на чл. 84, т. 16 КРБ, същият се отличава от този, използван в изр. първо на чл. 84, т. 16. С него не се създава императив за контрол от страна на законодателната по отношение на част от съдебната власт. Сама по себе си тази норма изключва възможността процедурата по изречение второ на чл. 84, т. 16 КРБ да се използва за целите на контролните функции. В тази хипотеза правомощията на двете страни в конкретното правоотношение с публичноправен характер са определени, но не са дадени задължителни срокове, темите на докладите не са определени лимитативно и отклонение от тях е допустимо. И това разрешение конституционният законодател е възприел, за да осъществи прилагане на други основополагащи конституционни принципи, различни от принципа, осъществен с чл. 84, т. 16, изр. първо КРБ. Конституционната разпоредба не определя императивно характера на докладите, създавани и приемани по този специален ред, поради което в решение № 6 от 06.06.2017 г. по к. д. №15/2016 г. КС е приел следното: "...Конституционният съд не се отклонява от своето разбиране, в унисон с цитираното тълкувателно Решение № 8/2005 г., че по отношение на органите на съдебната власт, правомощията на Народното събрание, свързани с наблюдение и анализ на резултатите от държавната политика за противодействие на престъпността, не бива да се отъждествяват с класическите форми на парламентарен контрол, присъщи за взаимоотношенията между законодателна и изпълнителна власт,



защото би довело до такава намеса, която променя фундамента, върху който е изграден конституционният модел на държавата...

...Конституционният съд приема, че в израза „други доклади по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика“ от изречение второ на чл. 84, т. 16 на Конституцията се включват различни обобщени и аналитични доклади относно осъществяваната дейност на прокуратурата в пределите на конституционно очертания предмет. Според Конституционния съд тези „други доклади“ са различни по време и/или съдържание от годишните доклади по чл. 84, т. 16, изречение първо от Конституцията. Те съдействат за упражняване конституционните правомощия на Народното събрание, но то не може да обвързва с покана главния прокурор за доклад относно дейността на прокуратурата по конкретно наказателно производство.“

Разпоредбата на чл. 25 ПОДНС, тълкувана по признак предмет на правно регулиране, метод на правно регулиране и степен на абстрактност на правилото за поведение, представя значително отклонение от възприетите от Конституцията критерии, приложени в чл. 84, т. 16, изр. второ КРБ. Същата създава императивно задължение за главния прокурор най-малко веднъж на всеки три месеца в Комисията по конституционни и правни въпроси да участва в обсъждане във връзка с прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи, включително законодателни промени, ресурсна осигуреност, затруднения, свързани с осъществяване функциите на тези органи, резултати в борбата с престъпността, в т. ч. корупция, взаимодействие с разследващите органи.

Нормата създава правно задължение с ясно очертани времеви рамки – най-малко веднъж на всеки три месеца в годината, посочва задължения субект – главен прокурор, и определя пред кой орган това задължение следва да бъде изпълнявано - Комисия по конституционни и правни въпроси. Определени са и темите - прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи, включително законодателни промени, ресурсна осигуреност, затруднения, свързани с осъществяване функциите на тези органи, резултати в борбата с престъпността, в т. ч. корупция, взаимодействие с разследващите органи. Определен е начинът на участие на главния прокурор – обсъждане. Обозначен е начинът на обективизиране на резултатите от процедурата - за резултатите от обсъжданията комисията изготвя доклад, който се предоставя на народните представители.

Съпоставката между нормата на чл. 84, т. 16, изр. второ КРБ и чл. 25 ПОДНС очертава значителни отличия както по отношение на целта на посочените разпоредби, така и по отношение на тяхното съдържание. Разпоредбата на чл. 24 ПОДНС вменява задължение за участие на главния прокурор в процедура, провеждана от орган на НС, която по естеството си не е процедура по контрол - чл. 84, т. 16, изр. първо КРБ, и не е процедура, осъществяваща координация и сътрудничество по чл. 84, т. 16, изр. второ КРБ. Двете процедури по чл. 84 КРБ се провеждат пред пленарния състав на НС и се явяват пряко въплъщение на прогласени от Конституцията принципи. Процедурата по повелителната норма на чл. 25 ПОДНС е разписана да се осъществява пред орган, който е различен от пленарния състав на НС, а именно - пред Комисията по конституционни и правни въпроси. Конституцията не предвижда

възможност орган от независимата съдебна власт да участва в задължителна по характера си процедура, извън тези по чл. 84 КРБ и пред орган, който не е парламентът в пленарния му състав, състоящ се от всички народни представители. Както се посочи, ограничаването на участието на представителите на съдебната власт само до двете процедури по чл. 84 КРБ е израз на зачитане на закрепения в КРБ принцип на независимата съдебна власт и принцип на пропорционална намеса в прилагането на същия. В тази връзка не е ясно по каква причина обикновеният законодател в разпоредбата на чл. 25 ПОДНС не се съобразил с тези ограничения, които КРБ поставя в намесата в работата на съдебната власт, вменияйки по задължителен начин участие на главния прокурор в обсъждания пред помощен орган на парламента, какъвто е посочената в нормата Комисия по конституционни и правни въпрос.

Видно от съдържанието на разпоредбата на чл. 25 ПОДНС и чл. 84, т.16 КРБ, изслушването и приемането на „други доклади“ по чл. 84 КРБ, чиито характер и съдържание е разяснено по к.д. № 15/2016г. на КС, е различен начин на участие на главния прокурор от този, посочен в ПОДНС, според който главният прокурор участва в обсъждания по темите, посочени в същия текст. Различен характер, предмет и автор имат докладите по чл. 84, т. 16, изр. второ и тези, създавани по реда на чл. 25, изр. трето ПОДНС.

Различен е приложеният от конституционния и обикновения законодател метод на правно регулиране в хипотезите на чл. 84, т. 16, изр. второ КРБ и чл. 25, изр. първо ПОДНС. Докато в посочената хипотеза на КРБ е избегнат императивният метод и това съответства в най-пълна степен на целта на тази нормативна

регулация, то ПОДНС създава императив, задължително правило за поведение, отклонение от което не се допуска.

При липса на посочено ясно конституционно основание за начина на регулация на тези обществени отношения в чл. 25 ПОДНС, следва да се приеме, че нормата от Правилника е създадена в отклонение на правилото на чл. 84, т. 16 КРБ. Доколкото разпоредбата на чл. 84, т. 16 КРБ в най-голяма степен зачита и спазва принципа на разделение на властите и принципа на независимост на съдебната власт – чл. 117, ал. 2, изр. първо КРБ, при прилагане на принципа на пропорционалност, то се налага извод, че нормата на чл. 25 ПОДНС, която се отличава по своите основни характеристики от конституционната разпоредба, не е в съответствие с последните.

На въпроса - дали с разпоредби на ПОДНС е допустимо създаване на императивни правила за участие на главния прокурор в работа на помощен орган на НС, извън процедурите по чл. 84, т. 16 КРБ, отговорът следва да бъде отрицателен. Основание за този извод е характерът на Правилника за организацията и дейността на НС като нормативен акт, неговата юридическа сила и решение № 7 от 25.10.2010 г. по к.д. № 5/2010 г. на КС. В цитираното решение, в което се прави разграничение между закона и ПОДНС като нормативни актове, се подчертава, „че по своята правна същност ПОДНС е самостоятелен нормативен акт на НС, но нормативността на неговите разпоредби е в известна степен завоалирана, което е присъщо на конституционноправните норми. Като нормативен акт правилникът разкрива близост със законите, които също имат нормативен характер и също са актове на НС. Между закона и ПОДНС съществува близост, но въпреки това те са актове с

различна правна природа. Правилникът е нормативен акт и това определя една от съществените страни на сходството между тях. Те са от компетентност на един и същи орган, а най-съществената разлика между закона и ПОДНС се отнася до кръга от обществени отношения, предмет на регламентация, и на второ място до субектите на правоотношението". Конституционният съд подчертава, че субектите на правоотношенията, регулирани от ПОДНС, разкриват особености, породени от действието на неговите норми, като освен традиционните субекти, каквито са Народното събрание, неговите органи и народните представители, по изключение се включват и други физически и юридически лица. Също така КС подчертава, че разпоредбите на правилника трябва да съответстват на Конституцията и не могат да противоречат на принципите ѝ, на нейните изрични норми и не могат да я допълват. Изискването за конституционност на ПОДНС води и до упражняването на контрол от страна на Конституционния съд (чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ).

Доколкото в посоченото решение изрично се приема, че юридическата сила на ПОДНС е равна на тази на законите, то оспорената пред КС норма на чл. 25 от същия нормативен акт има задължителна обвързваща сила на закон спрямо задължения субект по изр. първо – главен прокурор.

За него тази разпоредба създава задължение, което, както се подчерта по-горе, е извън задълженията по чл. 84, т. 16, изр. първо КРБ и извън процедурата по чл. 84, т. 16, изр. второ КРБ. Това е задължение, което не намира своето конституционно основание нито в посочения, нито в друг текст на Конституцията, поради което следва да се приеме, че същото има своята първична правна

регулация в чл. 25, изр. първо ПОДНС. От изложеното следва, че чл. 25 ПОДНС регулира обществени отношения по първичен начин с юридическа сила, равна на юридическата сила на закон. Това е в нарушение на чл. 73 КРБ, доколкото, съгласно цитираната конституционна разпоредба, с правилник се урежда само организацията и дейността на НС. В решение № 7 от 25.10.2010 г., по к. д. № 5/2010 г. на КС ясно се посочва, че правилникът не може да допълва Конституцията, не може да противоречи на принципите ѝ и на нейните изрични норми.

Що се отнася до контрола на законодателната власт в работата на съдебната, въпросът за приложението на чл. 84, т. 16 КРБ бе обсъден по-горе и както се посочи, правилото на тази разпоредба изчерпва възможността за друг вид обвързване на представителите на съдебната власт с действия, извършвани пред НС като законодателен орган. Всякакво друго императивно задължение би представлявало намеса и нарушение на принципа на чл. 117, ал. 2, изр. първо КРБ и би игнорирало принципа на разделение на властите – чл. 8 КРБ. Налице е нарушение на посочените конституционни разпоредби от правилото на чл. 25 ПОДНС. За нарушено следва да се приеме и изискването, посочено в решението на КС от 2010 г., правилникът да не допълва Конституцията, доколкото Основният закон се приема от учредителна власт и в специална процедура, а не от основния законодателен орган в обикновена законодателна процедура.

Налице е нарушение на изискванията, очертани в решението на КС от 2010 г., по отношение на субектите на правоотношенията, регулирани с правилата на ПОДНС. Адресат на задължението по чл. 25, изр. първо ПОДНС е орган на съдебна власт, а не народен

представител или помощен орган на НС. Не може да се счита, че главният прокурор попада в изключенията, посочени в решението на КС, субекти на правоотношенията, регулирани от ПОДНС, да са физически или юридически лица. В правилото на чл. 25 ПОДНС главният прокурор не встъпва в качеството си на физическо лице, т. е. в своята гражданска правосубектност, а в своята административна правосубектност – като административен ръководител на орган на съдебна власт.

На следващо място - видно от съдържанието на цитираното решение, както и с оглед нормата на чл. 73 КРБ, правилникът за дейността на НС като нормативен акт има устройствен характер. Главният прокурор като магистрат и административен ръководител на орган на съдебна власт е подчинен на правилата на специалния за съдебната власт устройствен закон - Закон за съдебна власт. Видно от съдържанието на ЗСВ, задължение като това по чл. 25 ПОДНС не е включено сред правомощията на главния прокурор в ЗСВ. Принципът на правна сигурност, установен като част от фундаменталния принцип на правовата държава, следва да се счита за нарушен поради обстоятелството, че подобни императивни по характера си задължения за главния прокурор се установяват не в глава „Съдебна власт“ на КРБ, не в Закона за съдебната власт, а в устройствения акт, регулиращ дейността и организацията на работа на НС. Това обстоятелство само по себе си представлява нарушение на чл. 117, ал. 2 и чл. 4 КРБ, установяващ принципа на независимост на съдебната власт и принципа на правовата държава.

Оспорваният текст на чл. 25 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание недопустимо разширява конституционно предвидения контрол на законодателната над

съдебната власт, вменявайки задължение на главния прокурор най-малко веднъж на три месеца да участва в провеждане на обсъждане във връзка с прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи.

С оглед на изложените съображения Общото събрание на Първа и Втора колегии на Върховен административен съд намира, че искането на главния прокурор за обявяване на противоконституционност на чл. 25 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ, бр. 109 от 21.12.2021г.) е основателно.

2. По оспорването на чл. 86, ал. 1 в частта: „включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание“ и на чл. 86, ал. 5, изречение второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ, бр. 109 от 21.12.2021 г.)

Оспорените от главния прокурор текстове на ПОДНС имат следното съдържание, като нормите са оспорени частично – съответно ал. 1 в частта: **„включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад“**, а ал. 5 – в частта: **„Проектът за решение може да съдържа и препоръки към органа, чиято дейност се обсъжда.“**

„Чл. 86. (1) Докладите по чл. 84, т. 16 и 17 от Конституцията съдържат отчет за дейността на органа по прилагането на закона през съответния период, проблемите и трудностите, които среща, **включително и за изпълнението на препоръките на**



**Народното събрание при обсъждането на предходния доклад**, както и на дадените препоръки от Сметната палата.

(5) Комисията обсъжда доклада по ал. 1 не по-късно от 15 дни от разпределението му и представя на председателя на Народното събрание становището си, като предлага и проект за решение по доклада. **Проектът за решение може да съдържа и препоръки към органа, чиято дейност се обсъжда.**

В част I от настоящото изложение при направения анализ на съдържанието на правната норма на чл. 84, т. 16, изр. първо КРБ, както и на метода на правно регулиране, бе направен извод, че нормата има императивен характер, който обвързва не само задължените субекти, но и извършващия контрола парламент в неговия пленарен състав досежно формата на осъществяване на контрола, на сроковете, задължените субекти и действията, осъществявани от субектите в това публично правоотношение. Бе посочено, че за да не се нарушава принципът на разделение на властите и независимостта на съдебната власт, действията, лимитативно регламентирани там, са именно тези действия, които в най-пълна степен са достатъчни да постигнат целите на Конституцията, без да нарушават останалите принципи на Основния закон, т. е. при уредбата им е достигнат онзи баланс между властите, който съответства и на принципа на чл. 8 КРБ, и на принципа, установен в чл. 117, ал. 2 КРБ.

Извън създадената конституционна уредба, ПОДНС в чл. 86, ал. 1 и в ал. 5 създава задължение за органите на съдебна власт в процедурата по чл. 84, т. 16, изр. първо КРБ да включат в докладите си и отчет за изпълнение на препоръки, дадени при обсъждането на

предходния доклад, а на съответната комисия е дадено правомощие да изготвя като текст препоръки към органа на съдебна власт, чиято дейност се обсъжда.

Налице е нарушение на изискването, установено от КС - с правилника по чл. 73 КРБ да не се допълва Конституцията, доколкото такова изискване конституционният текст не съдържа. Нормата на чл. 84, т. 16 КРБ ясно очертава правомощията на НС в рамките на неговите контролни функции – това са действия по обсъждане на доклада и приемане на доклада, представен от ръководителя на органа на съдебна власт. Конституцията мълчи по въпроса - дали НС може да дава препоръки във връзка с отчета за дейността на този орган на съдебна власт. Доколкото нормите на чл. 84 КРБ имат императивен характер и не допускат отклонение от разписаното правило за поведение, не подлежат на разширително или стеснително тълкуване, а само на стриктно такова, даването на препоръки следва да се преценява като нарушение на същата норма. Упражняване на правомощия, непредвидени в Основния закон, от страна на едната от трите власти по отношение на друга нарушава баланса между тях и представлява нарушение на принципа на разделение на властите. Когато такова несъществуващо конституционно правомощие се упражнява по отношение на независима власт, представлява и нарушение на чл. 117, ал. 2 КРБ.

Нормата на чл. 86, ал. 5 ПОДНС, която приравнява в сферата на отчетността органите на съдебна власт на органи, изцяло или частично избираеми от парламента – чл. 84, т. 17 КРБ, само по себе си представлява нарушение на принципа на правовата държава. Ако органите, принадлежащи функционално към изпълнителната власт –

с или без статут на независими органи, могат да имат подчиненост по посочения въпрос на парламента, то такава подчиненост е напълно изключена за органите на съдебната власт. Правилникът по чл. 73 КРБ не може да съдържа указания за съдържанието на отчетните за дейността доклади, представени в процедура по чл. 84, т. 16, изр. първо КРБ от ръководителите на органите на съдебната власт.

С даването на препоръки на органи на съдебната власт и изискване на отчет на изпълнението им от Народното събрание пряко се изземват конституционни функции, предоставени на съдебната власт. Препоръките като форма на волеизявление принципно нямат задължителен характер, но добросъвестното изпълнение на конституционно възложените правомощия, което е изискване на правовата държава, налага дори и по незадължителен начин дадени такива препоръки да бъдат изпълнявани. Ето защо веднъж дадени, те не могат да бъдат игнорирани от техните адресати.

С разписаното в чл. 86, ал. 1 и ал. 5 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание отново по недопустим начин се разширява разпоредбата на чл. 84, т. 16 от Конституцията, т. е. на конституционно предвидения контрол на законодателната над съдебната власт, като по този начин се нарушава балансът между властите.

По изложените съображения оспорването на чл. 86, ал. 1 в частта: „включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание“, и на чл. 86, ал. 5, изречение второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание

(обн., ДВ, бр. 109 от 21.12.2021 г.) се явява основателно, а оспорените текстове са приети в противоречие с разпоредбите на чл. 4, чл. 8 и чл. 117, ал. 2, изр. първо от Конституцията на Република България.

*Приложение:*

1. *Препис-извлечение от протокол за проведено заседание на Пленума на Върховния административен съд на 25 май 2022 г.*



**ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ:**

*Председател на*

*Върховния административен съд*

