



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 176

Дата 09.06.2022 г.

ГП № 1234./2022 г.

ВКП № 5644./2022 г.

София, 06.06.2022 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 17.05.2022г. по конституционно дело № 7/2022г. Конституционният съд на Република България е допуснал за разглеждане по същество искането на Пленума на Върховния административен съд (ВАС) за задължително тълкуване на разпоредбата на чл.132а във връзка с чл.1, ал.1 и ал.2; чл.4, ал.1; чл.8 и чл.117, ал.2 от Конституцията на Република България (КРБ).

В съответствие с предоставената възможност изразявам следното становище по така поставените от Пленума на ВАС въпроси:

„Прекратяват ли се с изтичане на мандата им правомощията на главния инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет или същите продължават да изпълняват своите функции до избирането от Народното събрание на нов главен инспектор, съответно инспектори?

Конституционно допустимо ли е преустановяване за неопределено време на дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет, поради изтичане на мандата на главния инспектор и инспекторите, и бездействие на

Народното събрание, задължено по Конституция да избере главния инспектор и инспекторите?“.

Конституционният съд многократно и последователно е изтъквал, че съвременното разбиране за правовата държава включва, както принципа за правната сигурност (формалния елемент), така и принципа за материалната справедливост (материалния елемент), като „в "материален смисъл" правовата държава е държава на справедливостта, а във "формален смисъл" тя е държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно и недвусмислено определено.“¹. Правната сигурност изисква предвидимост и стабилност на правния ред, а нестабилността и несигурността са несъвместими с принципа на правовата държава. Наличието на непрекъсваемост в дейността на държавните органи също е елемент от конституционния модел, чрез който се предотвратява блокирането на техните функции.

В друго свое решение КС е разгледал въпросите за мандатността, конституционното понятие за мандат и неговото предсрочно прекратяване.² Така мандатността е определена като „*основен принцип на конституирането и функционирането на органи на публичната власт, което е съобразено с разделението на властите и правовата държава*“, а „*мандат е установен период от време, в който орган на публичната власт осъществява правомощия, предвидени в Конституцията или в закон*“. В същото решение е развита тезата, че мандатността е признак на демократичната държава, като гарантира последователност и приемственост в държавните структури и тяхната дейност. За конституционното право мандатът има „*ясно изразено съдържание- пълномощие за осъществяване на власт*“.³

Мандатите на главния инспектор и на инспекторите от ИВСС са регламентирани в чл.132а, ал.2 и ал.3 КРБ и към настоящия момент тези на последно избраните главен инспектор и членове на ИВСС са изтекли през 2020г.

В Конституцията, а и в ЗСВ, разбираемо не е уредена хипотеза за регулиране на обществените отношения, в която държавен орган като Народното събрание не изпълнява конституционно определените си задължения да избере нов главен инспектор и нови членове на ИВСС.

¹ Решение № 4 от 11.03.2014 г. на КС по к. д. № 12/2013

² Решение № 13 от 15.12.2010 г. на КС по к. д. № 12/2010 г

³ Пак там

Без съмнение, това бездействие на законодателната власт е довело до настоящата колизия между две конституционни ценности- относно мандатността и относно непрекъснатото функциониране на конституционно определени органи.

При наличието на такава реална ситуация, за да се даде приоритет на една от тях следва да отчетат характерът и спецификата на правомощията на ИВСС. Няма спор, че мандатът е символ на демократичността на държавата. Едновременно с това принципите за стабилност, предвидимост и непрекъсваемост в дейността на държавните органи са от изключително голямо значение. В тази връзка следва да се отбележи обстоятелството, че ИВСС е постоянно действащ колективен контролен орган. Преустановяването на която и да е от функциите му за неопределено време неминуемо би се отразило крайно негативно върху съдебната система и дори би я поставило в невъзможност за изпълнение на конституционно определената ѝ роля, както и в риск от накърняване на нейната независимост, т.е. би довело до нарушаване на други конституционни принципи. Така например, би се осуетило ежегодното извършване от ИВСС на проверки на имуществените декларации на магистратите, проверките за почтеност и конфликт на интереси и т.н. ИВСС също така е единственият орган, който може да установява *„действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите.“*

За да обозначи понятието „мандат“ Конституцията борави с различни термини- мандат, пълномощие, срок. В свое решение КС подчертава, че *„Различното терминологично означаване показва разлика в режима на съответния вид мандат по различни признаци“*.⁴ В същия акт конституционните съдии изтъкват, че тълкуването на разпоредби относно мандата е *„in concreto, за да се стигне до извода за съобразност на съответната законова норма с Конституцията.... Практиката сочи също, че не би могло във всички случаи да се достигне до тълкувателен резултат, че мандатът има еднакъв правен режим за всички държавни органи.“*

Както се посочи по-горе, ИВСС е постоянно действащ орган, което означава, че следва да изпълнява правомощията си непрекъснато, за разлика от други държавни органи (например Народното събрание по време на служебно правителство). Освен това е колективен орган, за който не е предвиден ротационен принцип за назначаване на част от членовете (каквато е уредбата относно КС). Дейността на КС, както и на органи на съдебната власт, не би

⁴ Пак там

била съществено затруднена, ако съответната квота не се попълни своевременно или не бъде избран административен ръководител на съд или прокуратура на мястото на този с изтекъл мандат. Поради това споделям напълно позицията на вносителите на искането, че цитираните в него решения на КС относно мандати на други органи на съдебната власт имат различен предмет и не са относими към конкретния случай, а направеното тълкуване в мотивите им е казуално, а не абстрактно.

Определената от Основния закон конституционната рамка за ИВСС изисква този орган да не преустановява дейността си. Поради това законовата уредба, съдържаща се в чл. 44, ал. 1 от ЗСВ, изисква Народното събрание да избере нов главен инспектор и инспектори не по-късно от два месеца преди изтичането на техния мандат. По този начин се гарантират последователност и приемственост в дейността на ИВСС, предотвратява се блокирането на съществена част от дейността на съдебната власт и това е в пълно съответствие с принципа на правовата държава, изискващ пълноценно работещи институции.

В конкретния случай, при наличие на реално противоречие между две конституционни ценности- мандат и непрекъснато функциониране на държавен орган, какъвто е ИВСС, и то вследствие на бездействието на законодателния орган, ако се даде предимство на първата от тях, биха били засегнати редица обществени отношения, свързани с нормалното функциониране на съдебната власт и нейната независимост. В същата степен ще се засегне и друго начало на Конституцията- за правовата държава, тъй като преустановяването на дейността на ИВСС би накърнило правната сигурност и стабилността на институциите, както и справедливостта. Във връзка с последното не може да не се подчертае, че ИВСС действа, освен служебно, и по инициатива на граждани, юридически лица или държавни органи, включително такива на съдебната власт, а една от основните му функции е да отправя сигнали, предложения и доклади до други държавни органи, както и до органите на съдебната власт.

При утвърдителен отговор на поставените от пленума на ВАС въпроси ще се създадат предпоставки за правна несигурност, тъй като ще може да бъде оспорена валидността на редица актове на ИВСС, постановени след изтичане на мандата на неговите членове, а при продължаващо бездействие на ИВСС на практика ще се блокират част от правомощията на съдебната власт.

Поради това в конкретния случай би следвало да се даде предимство на принципите на запазване на правната сигурност и стабилност, както и на независимостта на съдебната власт.

В обобщение на гореизложеното изразявам следното становище по поставените от Пленума на ВАС въпроси:

1. С изтичане на мандата на главния инспектор и инспекторите от Инспектората на Висшия съдебен съвет правомощията им не се прекратяват и същите продължават да изпълняват своите функции 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 бездействие на Народното събрание, задължено по Конституция да избере главния инспектор и инспекторите.

С УВАЖЕНИЕ,



ИВАН ГЕШЕВ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР