



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН
КАСАЦИОНЕН
СЪД

На Ваш № 143-КД/17.05.2022 г.

ВЪРХОВЕН КАСАЦИОНЕН СЪД	
Изх. №	W-619
Дата на регистриране:	16-06-22

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

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,

Приложено, изпращам Ви становище на Върховния касационен съд (ВКС) по конституционно дело № 7/2022 г., във връзка с искането на пленума на Върховния административен съд за задължително тълкуване на разпоредбата на чл.123а, във връзка с чл.1, ал.1 и 2, чл. 4, ал.1, чл. 8 и чл. 117, ал.2 от Конституцията, във връзка с отговор на следните въпроси: „Прекратяват ли се с изтичане на мандата им правомощията на главния инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет или същите продължават да изпълняват своите функции до избирането от Народното събрание на нов главен инспектор, съответно инспектори? Конституционно допустимо ли е преустановяване за неопределено време на дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет поради изтичане на мандата на главния инспектор и инспекторите, и бездействие на Народното събрание, задължено по Конституция да избере главния инспектор и инспекторите?“, прието от Пленума на ВКС, проведен на 16.06.2022 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ: съгласно текста.

С уважение,



**ЗА ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД:**

ЕВГЕНИЙ СТАЙКОВ

(съгл. Заповед № 560/31.05.2022 г. на председателя Галина Захарова)

СТАНОВИЩЕ

на Върховния касационен съд

по конституционно дело № 7/2022 г. на Конституционния съд,

образувано по искане на Пленума на Върховния административен съд за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 132а вр. чл. 1, ал. 1 и 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията, във връзка с отговор на въпросите: „Прекратяват ли се с изтичане на мандата им правомощията на главния съдебен 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?“ и „Конституционно допустимо ли е преустановяване за неопределено време на дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет поради изтичане на мандата на главния инспектор и инспекторите и бездействие на Народното събрание, задължено по Конституция да избере главния инспектор и инспекторите?“.

С определение от 17.05.2022 г. по настоящото дело Конституционният съд е приел за разглеждане постъпилото искане.

I. За да бъде отговорено на поставените въпроси, следва да се вземе становище по йерархията на ценностите, определящи конституционните изисквания към държавата, определена като правова и към органите, които изграждат нейната структура.

1. Изискването за непрекъснатост на дейността на държавата, осъществявана чрез системата от конституционноустановените нейни органи защитава ценност от най-висш порядък. Държавните органи не може да преустановяват дейността си. Това изискване е ясно установено във всички норми, уреждащи конституирането на държавните органи на конституционно ниво: за Народното събрание – чл. 64, ал. 3 и чл. 75 от Конституцията, за президента – чл. 93, ал. 5 от Конституцията; за Министерския съвет – чл. 111, ал. 2 и 3 от Конституцията.

Изискването за мандатност защитава ценност от висш порядък, но то има вторично значение, защото се отнася до начина на осъществяване на дейността на държавата чрез нейните органи, докато първото изискване се отнася до възможността да бъде осъществявана съответната дейност. Изискването за мандатност е установено по отношение на всички конституционноустановени органи: Народното събрание – чл. 64, ал. 1 от Конституцията, президентът – чл. 93, ал. 1 от Конституцията; министерският съвет – чл. 111, ал. 2 от Конституцията; членовете не по право на Висшият съдебен съвет – чл. 130, ал. 4 от Конституцията, председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор – чл. 129,

ал. 2 от Конституцията; Инспекторатът към Висшия съдебен съвет – чл. 132а, ал. 2 и 3 от Конституцията; общинските съвет и кметовете – чл. 138 и 139 от Конституцията и за съдиите от конституционния съд – чл. 147, ал. 2 от Конституцията; с изключение на съдиите, прокурорите и следователите, които са несменяеми до навършването на 65-годишна възраст – чл. 129, ал. 3, т. 1 от Конституцията.

В Конституцията конкуренцията между двете изисквания е уредено изрично само в чл. 64, ал. 2, който постановява продължаване на правомощията на народните представители, след изтичането на техния мандат в случай на война, военно или друго извънредно положение (разглеждано като пречка за конституирането на следващия състав на органа). Ако това важи за Народното събрание, което е уредено като постоянно действащ орган, но е мислима и негова уредба като непостоянно действащ орган, толкова повече това следва да важи и за държавните органи, които по естеството си са постоянно действащи.

2. Конституционните разпоредби, уреждащи конституирането на държавните органи, чийто персонален състав е със срочен мандат установяват правила, които, при обичайни условия, обезпечават извършването на избора/назначението на новия персонален състав преди изтичането на мандата на предходния състав или осъществяването на избора на новия персонален състав в кратък срок след изтичането на мандата на предходния състав, когато провеждането на избора е несъвместимо с паралелното осъществяване на предходния мандат, както е при Народното събрание.

При обичайни условия е изключен конфликт между изискванията за непрекъснатост и за мандатност.

Конфликт между тези две изисквания става възможен при извънредни обстоятелства – когато органът/органиците, който/които организира/организируют избора/назначението или конституира/конституируют целия или част от персоналният състав на засегнатия орган не успява да конституира новия персонален състав на органа преди изтичането на мандата на предходния. При наличието на такъв конфликт, даденото в чл. 64, ал. 2 от Конституцията разрешение по отношение на народните представители – продължаване на правомощията след изтичане на установения срок, следва да бъде приложено за персоналният състав на другите конституционноустановени органи, т.е. изтичането на срока на мандата не води автоматично до прекратяване на правомощията на лицата от състава на държавните органи, докато не е конституиран следващият персонален състав на органа.

Възможни са и хипотези, при които изтичането на срока на мандата на персоналният състав на органа, преди да е конституиран следващият персонален състав, не предизвиква конфликт между изискването на мандатност и изискването от по-висша степен за непрекъсваемост във функционирането на държавните органи: 1) когато може да бъде осъществен нормативно установен ред за заместване, до конституирането на следващия състав на органа (напр.

председателите на ВКС и ВАС, както и главният прокурор може да бъдат замествани), без с това да се нарушава дейността на съответния орган; и 2) въпреки липсата на такъв ред, когато, при прекратяване на правомощията на част от персоналният състав, колективният орган може да продължи да осъществява своята дейност и в намаления си състав (т.е. може да бъдат удовлетворени съществуващите изисквания за кворум и квалифицирани мнозинства).

3. Продължаването на правомощията на лицата от състава на държавния орган след изтичане на срока на мандата им е нарушение на изискването за мандатност, но това е нарушение на органа/органите, който/които организира/организира/избора/назначението или конституира/конституират целия или част от персоналният състав на засегнатия орган. То не е по волята на лицата от състава на засегнатия орган и в т. см. не е узурпиране на власт, обратното – поради нарушение, извършено от друг орган персоналният състав на засегнатия от нарушението орган е призван да продължи да изпълнява правомощията си (които са и техни задължения), без отделните членове да могат да се позоват на изтичането на срока за които са били избрани/назначени.

4. Съществуващата практика на Конституционния съд по сходни въпроси е казуална:

Решение № 4/2005 по к. д. № 11/2004, с което се обявява за противоконституционна разпоредба от ЗСВ, позволяваща на председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор да продължат да изпълняват длъжността си и след изтичане на съответния мандат.

Това решение има значение за обсъжданите въпроси, тъй като установява изключение от разглежданото правило, че изтичането на срока на мандата не води автоматично до прекратяване на правомощията на лицата от състава на държавните органи, докато не е конституиран следващия персонален състав на органа, когато може да бъде осъществен нормативно установен ред за заместване до избора на следващия председател на ВКС или ВАС, съответно – на следващия главен прокурор, без с това да бъде препятствана нито дейността на съответната институция (съд и прокуратура), нито осъществяването на правомощията на съответния ръководен орган, т.е. не се накърнява изискването за непрекъсваемост на дейността на съответния държавен орган.

Решение № 1/2006 г. по к. д. № 8/2005, с което се обявява противоконституционност на разпоредба от Закона за Конституционния съд, която допуска конституционният съдия да продължи да изпълнява длъжността си и след изтичане на неговия мандат.

Това решение също има значение за обсъжданите въпроси, тъй като установява изключение от разглежданото правило, че изтичането на срока на мандата не води автоматично до прекратяване на правомощията на лицата от състава на държавните органи, докато не е конституиран следващия персонален

състав на органа, когато колективният държавен орган може да продължи да осъществява своята дейността и в намаления си състав (т.е. може да удовлетвори съществуващите изисквания за кворум и квалифицирани мнозинства). Това е следващ случай, в който с автоматичното прекратяване на правомощията с изтичането на срока на мандата не се накърнява изискването за непрекъсваемост на дейността на съответния държавен орган, т.е. двете изисквания не влизат в конфликт.

В обобщение: Конституционният съд, в досегашната си практика, се е занимавал само инцидентно с предпоставките за възникването на необходимост от продължаване на правомощията на лицата от състава на държавния орган след изтичане на срока на техния мандат, за да се удовлетвори конституционното изискване от по-висша степен за непрекъсваемост във функционирането на държавните органи.

II. По съществуването на искането:

1. Инспекторатът към Висшия съдебен съвет е постоянно действащ орган на съдебната власт, който съгласно чл. 132а от Конституцията: проверява дейността на органите на съдебната власт, без да засяга независимостта на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите при осъществяването на техните функции; 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, като действа служебно, по инициатива на граждани, юридически лица или държавни органи, включително на съдии, прокурори и следователи. Ако осъществяването на тези правомощия, които са и задължения на органа бъде осуетено за продължително време (съществуващото понастоящем положение не е първо по рода си), на практика ще бъде елиминиран конституционноустановен орган с важни контролни правомощия и функции по осигуряването на прозрачност по отношение на органите на съдебната власт. Това без съмнение ще има негативни последици за състоянието на системата и интегритета на съдиите, прокурорите и следователите.

2. Главният инспектор и инспекторите се избират от Народното събрание с мнозинство две трети от народните представители. Всички те осъществяват конституционните си правомощия като колективен орган и ако правомощията им биха се прекратявали автоматично, след изтичането на техния мандат, конституционното изискване от по-висша степен за непрекъсваемост във функционирането на този конституционноустановен държавен орган би останало неудовлетворено за неопределено време – докато Народното събрание постигне мнозинство от две трети за избирането на новите главен инспектор и съответния брой инспектори.

С оглед на изложеното по-горе Пленумът на Върховния касационен съд приема следното становище:

Правомощията на главния съдебен инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет не се прекратяват автоматично с изтичането на срока, за който са избрани. Те продължават да изпълняват своите правомощия до избиране от Народното събрание на новите главен инспектор и инспектори.

Конституционно недопустимо е да бъде преустановена дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет поради изтичане на мандата на главния инспектор и инспекторите за времето до осъществяването от Народното събрание на избора на новите главен инспектор и инспектори.