



# ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

ГП № 1309/2023 г. - ГП  
София, 25.05.2023 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 121 КР  
Дата 26.05.23г.

*Обратване в.г. № 9/2023г.  
Ощредни същ. - гласуване:  
Борис Виланов - Селищ.  
29.05.2023г.*

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## ИСКАНЕ ОТ ГЛАВНИЯ ПРОКУРОР НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**На основание:** чл. 150, ал.1, вр. чл. 149, ал.1, т.1 от Конституцията на Република България

**Относно:** даване на задължително тълкуване на чл.130, ал.4, изр.1 от Конституцията на Република България

### УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България (КРБ) отправям към Вас искане за задължително тълкуване на чл.130, ал.4, изр.1 от Основния закон, като отговорите на следните тълкувателни въпроси:

1. „Прекратяват ли се функциите на Висшия съдебен съвет с изтичане на мандата по чл.130, ал.4, изр.1 от Конституцията на Република България на изборните му членове?“

2. „Конституционно допустимо ли е избраните членове от професионалната квота на новия Висш съдебен съвет заедно с членовете по право да формират нов състав на ВСС?“

3. „Конституционно допустимо ли е Висш съдебен съвет с изтекъл мандат по чл.130, ал.4, изр.1 от Конституцията на Република

**България да взема решения, включително по отношение на председателите на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор, както и на всички други административни ръководители в органите на съдебната власт?“**

### **I. По допустимостта на искането**

Искането се отправя от субект, който е оправомощен да сезира Конституционния съд (КС) по реда на чл.150, ал. 1 КРБ, депозирано е в изискуемите от чл. 17, ал. 1 от Закона за Конституционния съд (ЗКС) форма, реквизити, съдържание и предмет.

До настоящия момент Конституционният съд не се е произнасял с решение или определение за недопустимост по поставените въпроси, решаването на които е в неговите правомощия съгласно чл. 149, ал. 1, т. 1 КРБ, поради което не е налице отрицателната предпоставка на чл. 21, ал. 6 ЗКС по съображения, както следва.

На първо място, предметът на искането за абстрактно задължително тълкуване е конституционно значим за конституирането и осъществяването на дейността на Висшия съдебен съвет, органът, който представлява съдебната власт, осигурява и отстоява нейната независимост (чл.16, ал.1 ЗСВ). Конституционният съд неведнъж е имал възможността да изтъкне мястото и ролята на съдебната власт в управлението на парламентарната държава със създадените от нея закони, което би било „безсмислено, ако липсва съдебна система, осигуряваща точното им прилагане“.<sup>1</sup> Поради това отправеното с настоящото искане питане за задължително тълкуване на чл.130, ал.4, изр.1 КРБ е от изключително значение за формирането и функционирането на този най-представителен орган на съдебната власт в държавата.

На следващо място, разпоредбата на Основния закон, предмет на питането, не дава конкретен отговор на поставените тълкувателни въпроси, а според постоянната практика на КС липсата на изрична уредба обуславя допустимост на питането.<sup>2</sup>

Правната категория „мандат“ по чл.130, ал.4 КРБ вече е била предмет на произнасяния от КС, но те не са относими към конкретния случай, а тълкуването по някои от тях е казуално, не нормативно<sup>3</sup>. КС е

<sup>1</sup> ТР на КС №3/2003г. по к.д.№22/2022г.

<sup>2</sup> Определение на КС от 22.01.2004г. по к.д. №1/2004г.; определение на КС от 08.10.2019г. по к.д.№11/2019г.; определение на КС от 24.02.2022г. по к.д.№1/2022г. и др.

<sup>3</sup> Решение № 16 от 19.10.1999 г. на КС на РБ по к. д. № 10/99 г.; Решение №13 от 15.12.2010г. на Кс по к.д. №12/2010г.; Решение №4 от 21.04.2005г. по к.д.№11/2004г.; Решение 01 от 07.03.2006г. по к.д.08/2005г. и др.

последователен в практиката си, че едни и същи разпоредби на Основния закон могат да бъдат тълкувани многократно, стига поставеният въпрос да разглежда съответната норма от друг, различен ъгъл, в друг аспект или контекст.<sup>4</sup>

Действително, в решение № 12 от 27.09.2022 г. на КС по к. д. № 7/2022г. конституционните съдии са дали отговор на тълкувателен въпрос, свързан с функционирането на друг орган на съдебната власт с изтекъл мандат- Инспектората към ВСС. В него несъщинското удължаване на мандата е определено като *„защитен механизъм, приложим в изключителни ситуации, при който не са избрани членовете на състава на определен колективен конституционно установен орган, минимално необходими, за да функционира той...“*, докато настоящият случай касае правомощията на най-висшия орган на съдебната власт, който функционира извън мандата си, въпреки наличието на избрана част от членовете на новия ВСС. Поради това, поставените въпроси, макар и да имат връзка с темата по предходно тълкувателно дело на КС, са нови и следва да бъдат допуснати за разглеждане по същество.

Правомощието на КС по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Основния закон има за цел изясняване на точния смисъл на определена конституционна норма, при което се изследва и установява действителната воля на нейните създатели. По този начин се гарантира правната стабилност и върховенството на Конституцията. Ангажирането на тълкувателната дейност на Конституционния съд е необходимо винаги, когато питането се отнася до реално съществуващ проблем. Същевременно абстрактният характер на тълкуването не изисква наличие на конкретен правен спор, неговата роля е да изясни *“възможни юридически проблеми, които съществуват или които ще възникнат и по чиито точен смисъл се спори“*<sup>5</sup>. В случая такъв проблем следва от нееднозначното разбиране относно компетентността на настоящия ВСС (който е с изтекъл мандат и при наличие на избрани членове от професионалната квота за новия ВСС) да взема кадрови решения за освобождаване и избор на административни ръководители, включително на председателите на двете върховни съдилища и на главния прокурор. Това поставя остро въпроса за легитимността на такива решения. Съмненията относно тяхната валидност несъмнено застрашават и правната сигурност.

<sup>4</sup> Определение по допустимост от 17.09.2019 г. на КС по к. д. № 12/2019 г.; Решение № 8 от 1.09.2005 г. на КС на РБ по конст. д. № 7/2005 г. и др.

<sup>5</sup> Решение 08 от 01.09.2005г. по к.д. 07/2005г.

Въпросът за легитимността на настоящия ВСС и конституционната допустимост за формиране на нов ВСС може да се илюстрира и с факта, че на 17.03.2023г. магистратите, избрани за членове на новия Висш съдебен съвет от квотата на съда, са депозирали във ВСС заявление, с което правят искане да встъпят в длъжност, което им е било отказано с аргумент за липса на избор на членове от квотата на Народното събрание.

По тези съображения считам, че исканото тълкуване ще постигне конституционно значима цел и е налице съответен правен интерес от него. В случая КС не би надхвърлил пределите на тълкувателната си компетентност и не би се превърнал в позитивен законодател, а решението му би било израз на превантивен подход за осигуряване на конституционна съобразност на евентуални бъдещи решения на ВСС.

## **II. По основателността на искането**

Висшият съдебен съвет (ВСС) е конституционен колегиален орган, състоящ се от 25 члена, който се конституира от две квоти: парламентарна, състояща се от 11 члена, избрани от Народното събрание с мнозинство от 2/3 от народните представители и съдебна, състояща се от 11 члена, избрани от органите на съдебна власт, както и от трима членове по право: председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор.

Конституционно установеният мандат на изборните членове на ВСС е 5 години (чл. 130, ал.4, изр.1 КРБ), а на членовете по право е 7 години (чл.129, ал.2, изр.1 от КРБ).

Действащият Висш съдебен съвет е конституиран на 03.10.2017 г., а мандатът му е изтекъл на 03.10.2022 г. Членовете на новия ВСС от професионалната квота са избрани на общите събрания на съдиите (18.06 и 25.06.2022г.), на прокурорите (02.07. и 09.07.2022 г.) и на следователите (04.06. и 11.06.2022 г.). До момента те не са встъпили в длъжност, тъй като Народното събрание не е осъществило правомощията си да избере останалите 11 члена на новия кадрови орган на съдебната власт. Поради това настоящият ВСС продължава да изпълнява дейността си извън своя мандат.

В посоченото по-горе тълкувателно решение №13 от 15.12.2010 г. на КС по к. д. № 12/2010г. е дадено определение на понятието „мандат“ на всички конституционно определени държавни органи като „установен период от време, в който орган на публичната власт осъществява правомощия, предвидени в Конституцията или в закон.“. Според КС това

понятие има два компонента - съдържателен и времеви. Висшият съдебен съвет е орган на съдебната власт, за избраните членове на който Основният закон е предвидил времеви компонент от пет години (чл.130, ал.4, изр.1 КРБ), който към момента за настоящия ВСС е изтекъл.

Липсата на ясна разпоредба в Основния закон е предпоставка за различни интерпретации на този юридически факт. Според една от тях настоящият състав на ВСС следва да преустанови дейността си и да се формира нов състав от избраните членове на професионалната квота и от тримата членове по право. Такъв състав може да функционира нормално, защото покрива минималните изисквания за кворум в пленума (13 души) и в колегиите: 6 члена за прокурорската колегия и 8 члена за съдийската (аргумент от чл.130а, ал.3 и 4 от Конституцията), като според чл. 33, ал.4 от ЗСВ колегиите разполагат с минималния брой членове за приемане на решения. Продължаването на мандата на ВСС по аналогия с Решението на КС № 12 от 27.09.2022 г. би било допустимо, само когато не е възможно да се сформира нов състав на ВСС и съдебната власт би останала без орган за управление, което сериозно би затруднило функционирането ѝ, а разглежданият случай не е такъв. В тази връзка отново може да се цитира решение №12 от 27.09.2022 г. на КС по к. д. № 7/2022г., според което *„Конституционно предвидените правомощия на държавни органи не могат да се отнемат с бездействие на друг орган, който е отговорен за тяхното конституиране и Народното събрание не прави изключение“*. В случая това становище би следвало да се тълкува в полза на реализиране на мандата на новоизбрания ВСС.

Според друго тълкуване на разпоредбата на чл.130, ал.4, изр.1 КРБ, което черпи аргументи от същото решение, настоящият ВСС следва да продължи да функционира в пълния обем на правомощията си (каквото е реалното положение). Основен довод в тази насока е именно аналогията със становището на КС (касаещо Инспектората към ВСС) за даване на приоритет на принципа на непрекъснато функциониране на конституционно определен орган чрез *„несъщинско удължаване“* на мандата. В подкрепа на тази теза се цитират конституционните съдии, които подчертават, че *“Когато няма предвидено друго правно средство срещу блокиране на работата на един конституционно установен държавен орган, продължаването на осъществяването на функциите на този орган, чрез конкретния персонален негов състав до нов избор/назначаване (изцяло или попълване) е конституционно допустим*

способ за възпиране на фактическо изменение на предвидения от Конституцията баланс на властите и органите на държавата, каквото фактическо изменение по същество би представлявало подриване на устоите на конституционно установения държавен ред.“<sup>6</sup>. Според съда, както се посочи и по-горе, несъщинското удължаване на мандата „представлява защитен механизъм, приложим в изключителни ситуации, при които не са избрани членовете от състава на определен колективен конституционно установен орган, минимално необходими, за да функционира той, и при липсата на други, установени изрично, конституционни (законови) механизми за продължаване на дейността на държавния орган.“<sup>7</sup>. В настоящия случай, обаче, е налице такъв минимален избор на членове на новия ВСС.

Налична е и теза, в случая трета, която поставя под съмнение само легитимността на настоящия ВСС да взема кадрови решения, касаещи административните ръководители в съдебната власт, включително председателите на двете върховни съдилища и на главния прокурор, тъй като това правомощие не е пряко свързано с текущата дейност на съдебните органи. Тя също е основана на решения на Конституционния съд. Така, например, в цитираното по-горе решение №12 от 27.09.2022 г. по к. д. № 7/2022 г. се подчертава, че „докато към принципа на непрекъснатост може да се подходи **еднозначно**, мандатността разкрива възможни вариации, свързани с **естеството на дейност** на съответните държавни органи, която поражда и спецификите на правния режим на техния мандат. **Непрекъснатостта се отнася до самото съществуване и функциониране на държавния орган, докато мандатът представлява предоставяне на правна възможност да се осъществяват конкретни държавни функции за определено време.**“. Функционалната необходимост от непрекъснатост осигурява нормалната дейност на държавните органи и е в основата на правовата държава, която изисква работещи институции. В този смисъл пленумът на ВСС има редица функции, които обезпечават текущата работа на съда, прокуратурата и следствието и без които всеки от тези органи не би могъл да съществува, например приемане на проекта за бюджет на съдебната власт (чл.130а, ал.2, т.1 КРБ); решаване на общи организационни въпроси (чл.130а, ал.2, т.4) и др. Такива функции Конституцията е предоставила и

<sup>6</sup> решение №12 от 27.09.2022 г. на КС по к. д. № 7/2022 г

<sup>7</sup> Пак там

на съответните колегии - решения по кадрови въпроси, касаещи магистратите (чл.130а, ал.5, т.1); атестации (чл.130а, ал.5, т.2); дисциплинарни наказания (чл.130а, ал.5, т.3) и др. От друга страна, кадровите решения относно административни ръководители, включително председателите на двете върховни съдилища и главния прокурор (в рамките на конституционния им мандат) нямат отношение към ежедневната постоянна дейност на органите на съдебната власт. Същевременно те са от изключително важно значение за легитимността на тази власт. Поради това, според това схващане, не следва да се поставя под съмнение законността на такова кадрово решение, особено когато същото е взето от орган на съдебната власт с приключил мандат. В тази връзка отново се цитира КС, който в свое решение подчертава, че *„Мандатността е механизъм, установен от Конституцията или от закон, за демократично конституиране, устройство и функциониране на държавните органи чрез предоставянето им на определени правомощия за определен период от време. Това е способ за отразяване на политическата воля на народа (суверена) при конституирането им и осъществяването на тази воля. Затова мандатността се определя като защитен механизъм на демокрацията. Тя гарантира последователност и приемственост в държавните структури и тяхната дейност. В същото време тя е и юридическа гаранция за независимост на мандатния орган при осъществяване на предоставените му правомощия за определения срок.“*<sup>8</sup> Ако се спазва стриктно буквата на конституционната разпоредба, липсата на мандат на настоящия ВСС би следвало да се отнася за всички негови правомощия.

Видно от гореизложеното, вследствие на възникналото противоречие между две конституционни ценности - мандатност и непрекъснато функциониране касателно най-висшия орган на съдебната власт, в професионалните среди и в обществото битуват различни тълкувания на разпоредбата на чл.130, ал.4, изр.1 от Конституцията, всяко от които поставя под съмнение останалите тези. По този начин реално се застрашава правната сигурност, засягат се важни обществени отношения, поставя се под съмнение законността на действията на Висшия съдебен съвет, а оттам и на съдебната власт. Логичен е изводът, че с оглед констатираното противоречие по изложените въпроси е наличен правен

---

<sup>8</sup> Решение № 13 от 15.12.2010 г. на КС по к. д. № 12/2010

интерес то да се преодолее, поради което е наложително и даване на такова тълкуване на визираната норма от Основния закон.

Считам, че духът и принципите на Конституцията биха били спазени в най-голяма степен, ако се възприеме следното становище по поставените тълкувателни въпроси:

Функциите на Висшия съдебен съвет се прекратяват с изтичане на мандата по чл.130, ал.4, изр.1 от Конституцията на Република България, като е конституционно допустимо избраните членове на Висшия съдебен съвет от професионалната квота заедно с членовете по право да формират нов състав на ВСС.

Настоящият състав на Висшия съдебен съвет няма мандат и не може да взема решения по чл.130а от Конституцията на Република България, включително кадрови такива относно председателите на ВКС и на ВАС, на главния прокурор, както и на всички други административните ръководители в съдебната власт.

### **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

По изложените съображения Ви моля, на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 КРБ да постановите решение, с което Конституционният съд да даде задължително тълкуване на разпоредбата чл.130, ал.4, изр.1 от Основния закон, като отговорите на следните тълкувателни въпроси:

**1. „Прекратяват ли се функциите на Висшия съдебен съвет с изтичане на мандата по чл.130, ал.4, изр.1 от Конституцията на Република България на изборните му членове?“**

**2. „Конституционно допустимо ли е избраните членове от професионалната квота на новия Висш съдебен съвет заедно с членовете по право да формират нов състав на ВСС?“**

**3. „Конституционно допустимо ли е Висш съдебен съвет с изтекъл мандат по чл.130, ал.4, изр.1 от Конституцията на Република България да взема решения, включително по отношение на председателите на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор, както и на всички други административни ръководители в органите на съдебната власт?“**



Моля, като заинтересовани страни да конституирате Народното събрание, Министерския съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Съюза на съдиите в България, Асоциацията на прокурорите в България, Камарата на следователите и Висшия съдебен съвет.

Съгласно чл. 18, ал. 5 ПОДНС прилагам преписи от искането за предложените заинтересовани страни.

**С УВАЖЕНИЕ,**

**ИВАНТЕШЕВ**  
**ГЛАВЕН ПРОКУРОР**

