



# КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГОДИШНИК 2022

**РЕШЕНИЯ И  
ОПРЕДЕЛЕНИЯ НА  
КОНСТИТУЦИОННИЯ  
СЪД НА РЕПУБЛИКА  
БЪЛГАРИЯ  
2022**

## СЪДЪРЖАНИЕ

### РЕШЕНИЯ..... 9

Решение № 1 от 8 февруари 2022 г. по конституционно дело № 17/2021 г. .... 9

Делото е образувано по искане на Министерския съвет на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 130в, т. 3 от Конституцията на Република България във връзка с отговор на въпроса: "В правомощията на министъра на правосъдието по чл. 130в, т. 3 от Конституцията на Република България включва ли се възможността да прави предложение за предсрочно освобождаване от длъжност на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор в хипотезата на чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията?"..... 9

Разпоредбата на чл. 130в от Конституцията включва и възможността министърът на правосъдието да прави предложения до Висшия съдебен съвет за предсрочно освобождаване от длъжност на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор в хипотезата на чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията. .... 16

Решение № 2 от 17 февруари 2022 г. по конституционно дело № 20/2021 г. .... 16

Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 25 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (ДВ, бр. 80 от 24.09.2021 г.). 16

ОТХВЪРЛЯ искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 25 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (ДВ, бр. 80 от 24.09.2021 г.). .... 24

Решение № 3 от 24 февруари 2022 г. по конституционно дело № 16/2021 г. .... 24

Делото е образувано по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на § 1, ал. 1 от Закона за допълнение на Закона за собствеността (обн., ДВ, бр. 46 от 2006 г.; посл. доп., бр. 18 от 2020 г.) и на § 2 от заключителните разпоредби на Закона за изменение на Закона за собствеността (обн., ДВ, бр. 7 от 2018 г., в сила от 31.12.2017 г.). .... 24

ОБЯВЯВА за противоконституционни разпоредбите на § 1, ал. 1 от Закона за допълнение на Закона за собствеността (обн., ДВ, бр. 46 от 2006 г.; посл. доп., бр. 18 от 2020 г.) и на § 2 от заключителните разпоредби на Закона за изменение на Закона за собствеността (ДВ, бр. 7 от 2018 г.). .... 35

Решение № 4 от 19 април 2022 г. по конституционно дело № 14/2021 г. .... 35

Делото е образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 68а, ал. 1, изр. 2 в частта "пожизнено" от Кодекса за социално осигуряване. .... 35

ОТХВЪРЛЯ искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 68а, ал. 1, изр. 2 в частта "пожизнено" от Кодекса за социално осигуряване (КСО) (обн., ДВ, бр. 110 от 17.12.1999 г.; посл. изм., бр. 25 от 29.03.2022 г.). .... 51

Решение № 5 от 14 юни 2022 г. по конституционно дело № 13/2021 г. ....	52
Делото е образувано по искане на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 194, ал. 4, т. 1 от Закона за водите. ....	52
ОТХВЪРЛЯ искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 194, ал. 4, т. 1 от Закона за водите (обн., ДВ, бр. 67 от 27 юли 1999 г.; посл. изм. и доп., бр. 20 от 11 март 2022 г.).....	80
Решение № 6 от 12 юли 2022 г. по конституционно дело № 6/2022 г. ....	81
Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 25, чл. 86, ал. 1 в частта "включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад" и на чл. 86, ал. 5, изречение второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС, обн., ДВ, бр. 109 от 21.12.2021 г.). ....	81
ОТХВЪРЛЯ искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 25, чл. 86, ал. 1 в частта "включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад" и на чл. 86, ал. 5, изречение второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ДВ, бр. 109 от 21.12.2021 г.). ....	92
Решение № 7 от 14 юли 2022 г. по конституционно дело № 9/2022 г. ....	93
Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на § 3 - 4, 7 - 17, 19 - 31, 33, 35 - 67 от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ЗИДЗСВ) (ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г.). ....	93
ОБЯВЯВА за противоконституционни разпоредбите на § 44, ал. 3, изречение второ, на § 45, ал. 3, изречение второ и ал. 6, изречение второ от преходните и заключителните разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г.). ....	114
ОТХВЪРЛЯ искането на главния прокурор за установяване на противоконституционност на чл. 169, ал. 5 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г.; посл. изм. и доп., бр. 32 от 26.04.2022 г.) и 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, 43, § 44, ал. 1, 2, ал. 3, изречение първо, ал. 4 и 5, § 45, ал. 1, 2, ал. 3, изречение първо, ал. 4, 5, ал. 6, изречение първо, ал. 7, 8, 9, 10, § 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 заключителните разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г.). ....	114
Решение № 8 от 21 юли 2022 г. по конституционно дело № 4/2022 г. ....	114
Делото е образувано по искане на петдесет и девет народни представители от 47-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 9 февруари 2022 г. за избиране на председател на Комисията за енергийно и водно регулиране (ДВ, бр. 13 от 2022 г.).....	114
ОБЯВЯВА за противоконституционно Решение на Народното събрание от 9 февруари 2022 г. за избиране на председател на Комисията за енергийно и водно регулиране (ДВ, бр. 13 от 2022 г.). ....	129
Особено мнение на съдия Соня Янкулова .....	129
Решение № 9 от 21 юли 2022 г. по конституционно дело № 5/2022 г. ....	133

Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 2, ал. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. ....	133
ОТХВЪРЛЯ искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 2, ал. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. (обн., ДВ, бр. 18 от 4.03.2022 г., в сила от 1.01.2022 г.). ....	163
Решение № 10 от 26 юли 2022 г. по конституционно дело № 21/2021 г. ....	163
Делото е образувано по искане на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на § 23 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за устройството и застрояването на Столичната община (обн., ДВ, бр. 31 от 10.04.2018 г.).....	163
ОБЯВЯВА за противоконституционен § 23 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за устройството и застрояването на Столичната община (обн., ДВ, бр. 31 от 10.04.2018 г.). ....	169
Решение № 11 от 28 юли 2022 г. по конституционно дело № 3/2022 г. ....	169
Делото е образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на § 5 от преходните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс (ДВ, бр. 103 от 2020 г.). ....	169
ОТХВЪРЛЯ искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на § 5 от преходните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс (ДВ, бр. 103 от 2020 г.). ....	188
Особено мнение на съдиите Филип Димитров и Красимир Влахов .....	188
Решение № 12 от 27 септември 2022 г. по конституционно дело №7/2022 г. ....	200
Делото е образувано по искане на Пленума на Върховния административен съд на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 132а във връзка с чл. 1, ал. 1 и 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България 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 неизбиране на нови от Народното събрание?“ .....	200
С изтичането на срока, за който са избрани, главният инспектор и инспекторите в Инспектората към Висшия съдебен съвет изпълняват своите функции до избиране от Народното събрание на главен инспектор, съответно на инспектори. ....	209
Конституционно недопустимо е да се преустанови автоматично за неопределено време дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет поради изтичане на срока на пълномощията на главния инспектор и на инспекторите и неизбирането от Народното събрание на нов състав на Инспектората, осигуряващ му функциониране в съответствие с конституционните предписания. Дискреционната власт на парламента е лимитирана и обратното подрива демократичния ред под върховенството на правото, което е конституционно установено по волята на суверена като елемент на фундаменталната структура на Основния закон. ....	209
Особено мнение на съдиите Атанас Семов и Красимир Влахов .....	209

Особено мнение на съдията Янаки Стоилов.....	224
Решение № 13 от 27 септември 2022 г. по конституционно дело № 8/2022г.....	229
Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 329, ал. 1 и 2 от Наказателния кодекс.....	229
ОБЯВЯВА за противоконституционни разпоредбите на чл. 329, ал. 1 и 2 от Наказателния кодекс (обн., ДВ, бр. 26 от 2.04.1968 г., в сила от 1.05.1968 г.; посл. изм., бр. 53 от 8.07.2022 г.).....	259
Особено мнение на съдия Янаки Стоилов.....	259
Решение № 14 от 17 ноември 2022 г. по конституционно дело №14/2022 г. ....	263
Делото е образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето.....	263
ОБЯВЯВА за противоконституционна разпоредбата на чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето (обн., ДВ, бр. 70 от 2004 г.; посл. изм. и доп., бр. 62 от 2022 г.).....	283
Решение № 15 от 28 ноември 2022 г. по конституционно дело № 10/2022 г. ....	283
Делото е образувано по искане на 59 народни представители от 47-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание за приемане на действия от Агенция "Пътна инфраструктура" за осъществяване на дейностите по поддържане на републиканската пътна мрежа (обн., ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г.).....	283
ОБЯВЯВА за противоконституционно Решение на Народното събрание за приемане на действия от Агенция "Пътна инфраструктура" за осъществяване на дейностите по поддържане на републиканската пътна мрежа (прието на 20 април 2022 г., обн., ДВ, бр. 32 от 26 април 2022 г.).....	301
<b>ОПРЕДЕЛЕНИЯ .....</b>	<b>301</b>
Определение № 1 от 8 февруари 2022 г. по конституционно дело № 19/2021 г. ....	301
Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 24, чл. 86 , ал. 1 в частта "включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад" и чл. 86, ал. 4, изречение второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ДВ, бр. 65 от 6.08.2021 г.).....	301
ОТКЛОНЯВА искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 24, на чл. 86, ал. 1 в частта "включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад" и на чл. 86, ал. 4, изр. второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ, бр. 65 от 6.08.2021 г.; отм., бр. 109 от 21.12.2021 г.)....	303
ПРЕКРАТЯВА производството по конституционно дело № 19/2021 г.....	303
ВРЪЩА искането на вносителя заедно с препис от определението.....	303
Определение № 2 от 24 февруари 2022 г. по конституционно дело № 15/2021 г. ....	303
Делото е образувано по искане на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 68, ал. 1 и ал. 5, изречение второ от Закона за Министерството на вътрешните работи.....	303

ОТКЛОНЯВА искането на тричленен състав на ВАС за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 68, ал. 1 и ал. 5, изречение второ от Закона за Министерството на вътрешните работи (обн., ДВ, бр. 53 от 27.06.2014 г.; посл. доп., бр. 20 от 9.03.2021 г.) поради противоречие с разпоредбите на чл. 4, ал. 1, предл. първо, ал. 2, предл. второ и трето; на чл. 6, ал. 1; на чл. 56 и на чл. 120 от Конституцията на Република България. ....	309
ПРЕКРАТЯВА производството по конституционно дело № 15/2021 г. ....	309
ВРЪЩА искането на вносителя заедно с препис от определението и приложеното административно дело № 1/2021 г. по описа на ВАС. ....	309
Определение № 3 от 22 март 2022 г. по конституционно дело № 2/2022 г. ....	309
Делото е образувано по искане на четиридесет и осем народни представители от 47-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на приетото на 7 януари 2022 г. Решение на Народното събрание за достъп до сградите на Народното събрание при обявена извънредна епидемична обстановка (ДВ, бр. 3 от 11.01.2022 г.). ....	309
ОТКЛОНЯВА искането на четиридесет и осем народни представители от 47-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на приетото на 7 януари 2022 г. Решение на Народното събрание за достъп до сградите на Народното събрание при обявена извънредна епидемична обстановка (обн., ДВ, бр. 3 от 11 януари 2022 г.; отм., бр. 21 от 15.03.2022 г.). ....	311
ПРЕКРАТЯВА производството по конституционно дело № 2/2022 г. ....	311
ВРЪЩА искането на вносителя заедно с препис от определението. ....	311
Становище на съдиите Янаки Стоилов, Атанас Семов и Красимир Влахов относно мотивите към Определение № 3 от 22 март 2022 г. ....	311
Определение № 4 от 12 юли 2022 г. по конституционно дело № 11/2022 г. ....	314
Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на § 17 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. ....	314
ОТКЛОНЯВА искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на § 17 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. (обн., ДВ, бр. 18 от 4.03.2022 г.; изм., бр. 52 от 5.07.2022 г.). ....	316
ПРЕКРАТЯВА производството по конституционно дело № 11/2022 г. ....	316
ВРЪЩА искането на вносителя заедно с препис от определението. ....	316
Определение № 5 от 26 юли 2022 г. по конституционно дело № 12/2022 г. ....	316
Делото е образувано по искане на тричленен състав на Върховния касационен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 8, ал. 5, буква "а" от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Гражданския процесуален кодекс (ДВ, бр. 8 от 2017 г.), с която се отменя чл. 47, т. 3 от Закона за международния търговски арбитраж в частта: "арбитражното решение противоречи на обществения ред на Република България" и на свързаната с нея разпоредба на § 8, ал. 6 ПЗР на ЗИДГПК в частта относно замяната в чл. 49 ЗМТА на "думите чл. 47, т. 3" ....	316
ОТКЛОНЯВА искането на тричленен състав на Върховния касационен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 8, ал. 5, буква "а" в частта	

"т. 3 се отменя" и на § 8, ал. 6 в частта "думите чл. 47, т. 1, 2 и 3" се заменят с "чл. 47, ал. 1, т. 1 и 2" от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Гражданския процесуален кодекс (ДВ, бр. 8 от 2017 г.).	320
ПРЕКРАТЯВА производството по конституционно дело № 12/2022 г.	320
ВРЪЩА искането на вносителя заедно с препис от определението.	320
Определение № 6 от 16 септември 2022 г. по конституционно дело №13/2022 г.	320
Делото е образувано по искане на петчленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 101, ал. 4, изр. 2 от Закона за мерките срещу изпирането на пари.	320
ОТКЛОНЯВА искането на Върховния административен съд (петчленен състав) за установяване на противоконституционност на чл. 101, ал. 4, изр. 2 от Закона за мерките срещу изпирането на пари (обн., ДВ, бр. 27 от 2018 г.; изм., бр. 42 от 2019 г.).	327
ПРЕКРАТЯВА производството по конституционно дело № 13/2022 г.	327
ВРЪЩА искането на вносителя заедно с препис от определението и приложеното административно дело № 198/2022 г. на Върховния административен съд.	327
Определение № 7 от 18 октомври 2022 г. по конституционно дело №16/2022 г.	327
Делото е образувано по искане на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на § 22 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. (обн., ДВ, бр. 52 от 5.07.2022 г.).	327
ОТКЛОНЯВА искането на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на § 22 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. (ДВ, бр. 52 от 5.07.2022 г.).	328
ПРЕКРАТЯВА производството по конституционно дело № 16/2022 г.	328
ВРЪЩА искането на вносителя заедно с препис от определението.	328
Определение № 8 от 18 октомври 2022 г. по конституционно дело № 15/2022 г.	329
Делото е образувано по искане на Министерския съвет на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 42, ал. 1 от Конституцията на Република България.	329
ОТКЛОНЯВА искането на Министерския съвет за задължително тълкуване на чл. 42, ал. 1 от Конституцията.	335
ПРЕКРАТЯВА производството по делото.	335
ВРЪЩА искането на подателя заедно с препис от настоящото определение.	335
Определение № 9 от 15 ноември 2022 г. по конституционно дело № 18/2022 г.	336
Делото е образувано по искане на Министерския съвет на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 в частта "надзор за законност" във връзка с чл. 127 от Конституцията на Република България по въпроса: "Систематичното тълкуване на чл. 126, ал. 2 във връзка с чл. 127 от Конституцията на Република България допуска ли главният прокурор, осъществявайки надзор за законност върху дейността на прокурорите, да им възлага извършването на проверки за спазване на законността във всички сфери на управление и на всички административни нива?", както и за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта относно думите	



"и действия" и "и ревизии", и т. 6 в частта относно думите "или друго закононарушение" от Закона за съдебната власт .....	336
ОТКЛОНЯВА искането на Министерския съвет за задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 в частта "надзор за законност" във връзка с чл. 127 от Конституцията на Република България. ....	346
ПРЕКРАТЯВА конституционното производство в тази му част. ....	346
ДОПУСКА за разглеждане по същество искането на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта относно думите "и действия" и "и ревизии", и т. 6 в частта относно думите "или друго закононарушение" от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г.; посл. изм. и доп., бр. 62 от 5.08.2022 г.). ....	346
Особено мнение на съдията Янаки Стоилов.....	347

## РЕШЕНИЯ

Решение № 1 от 8 февруари 2022 г. по конституционно дело № 17/2021 г.<sup>1</sup>

*Делото е образувано по искане на Министерския съвет на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 130в, т. 3 от Конституцията на Република България във връзка с отговор на въпроса: "В правомощията на министъра на правосъдието по чл. 130в, т. 3 от Конституцията на Република България включва ли се възможността да прави предложение за предсрочно освобождаване от длъжност на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор в хипотезата на чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията?"*

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Гроздан Илиев, Мариана Карагъзова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколиста Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 8 февруари 2022 г. конституционно дело № 17/2021 г., докладвано от съдията Филип Димитров.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано на 5.08.2021 г. по искане на Министерския съвет на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 130в, т. 3 от Конституцията на Република България във връзка с отговор на въпроса: "В правомощията на министъра на правосъдието по чл. 130в, т. 3 от Конституцията на Република България включва ли се възможността да прави предложение за предсрочно освобождаване от длъжност на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор в хипотезата на чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията?"

С определение от 9.09.2021 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането за тълкуване и е конституирал като заинтересовани институции Народното събрание, президента на Република България, министъра на правосъдието, Висшия съдебен съвет, Върховния

---

<sup>1</sup> Обн., ДВ, бр. 13/2022

касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор на Република България.

Отправени са и покани на основание чл. 20а, ал. 2 от ПОДКС да представят становища по искането до: Съюза на съдиите в България, Българска съдийска асоциация, Асоциация на българските административни съдии, Асоциация на прокурорите в България, Камарата на следователите в България и Съюза на юристите в България, и на основание чл. 20а, ал. 3 от ПОДКС да дадат писмено мнение по искането проф. д-р Васил Мръчков, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева и доц. д-р Наталия Киселова.

От конституираните на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд (ПОДКС) като заинтересовани институции и поканените да дадат своето становище заинтересувани от предмета на делото организации подкрепа на виждането на Министерския съвет за тълкуването на чл. 130в, т. 3 от Конституцията са заявили президентът, министърът на правосъдието, Върховният касационен съд, Съюзът на съдиите в България и Съюзът на юристите в България.

Поддържа се тезата на вносителя, че искането за даване на задължително тълкуване съответства на европейските стандарти. Излагат се аргументи за пораждането на различни последици за председателите на двете върховни съдилища и за главния прокурор в случай, че чл. 130в, т. 3 от Конституцията се тълкува в обратния на вносителя смисъл. Поддържа се, че правомощието на министъра на правосъдието по чл. 130в, т. 3 от Конституцията не е определящо за резултата от евентуална процедура, а е единствено сезиращ акт и проява на сътрудничество между властите. Отстоява се, че няма принципна разлика между статуса на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор и този на останалите съдии, прокурори, следователи. Излагат се доводи в полза на тезата, че когато конституционният законодател иска да изключи лицата по чл. 129, ал. 2 от Конституцията, той предвижда това изрично, както е направено при формулирането на разпоредбата на чл. 129, ал. 6 от Конституцията.

На обратното мнение са главният прокурор, Асоциацията на прокурорите в България и Камарата на следователите. Те поддържат, че правомощието по чл. 130в, т. 3 от Конституцията е от категорията на изключителните правомощия и по отношение на него следва да се прилага стриктно, а не разширително тълкуване или тълкуване по аналогия. Споделя се виждането, че за председателя на Върховния касационен съд, за

председателя на Върховния административен съд и за главния прокурор приоритетна е функцията им на ръководител пред тази на магистрат и че Конституцията ясно разграничава реда за тяхното назначаване и освобождаване, поради което разпоредбата на чл. 130в, т. 3 от Конституцията не е приложима за тях. Отстоява се, че министърът на правосъдието може да отправи сигнал по чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията на основание на конституционния принцип за равенство пред закона, а не на основание чл. 130в, т. 3 от Конституцията и че в този случай министърът на правосъдието не е страна в производство по освобождаване на най-висшите административни ръководители по чл. 175, ал. 5 от Закона за съдебната власт, иначе биха били засегнати независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията) и принципът за разделение на властите (чл. 8 от Конституцията).

От поканените да дадат писмено становище изтъкнати специалисти от науката и практиката своята позиция е споделил проф. Васил Мръчков, който смята, че съобразно съдържанието и духа на Конституцията и тенденциите на развитие на конституционно правната уредба министърът на правосъдието може да отправя предложение по чл. 130в, т. 3 от Конституцията на Република България до Висшия съдебен съвет. Проф. Мръчков споделя виждането, че двете качества на лицата по чл. 129, ал. 2 от Конституцията - на административен ръководител и на конституционен орган на съдебната власт, са еднакво важни и равностойни, а правомощието на министъра на правосъдието по чл. 130в, т. 3 от Конституцията е общо правомощие.

За да се произнесе, Конституционният съд взе предвид следното:

От общо пет изменения и допълнения на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 85 от 26.09.2003 г., бр. 18 от 25.02.2005 г., бр. 27 от 31.03.2006 г., бр. 12 от 6.02.2007 г., бр. 100 от 18.12.2015 г.) четири са в глава шеста "Съдебна власт".

В своята трайна практика при извеждането на заложената в разпоредбите цел Конституционният съд се обръща към граматическо тълкуване на текста им и към мотивите на участниците в законодателния процес такива, каквито са изложени в мотивите към съответните проекти за закони и стенографските протоколи от обсъждането им в парламентарните комисии и в пленарно заседание (Решение № 8 от 2021 г. по к. д. № 9/2020 г.). За целите на конституционните разпоредби се съди и от мотивите към проектите за изменение и допълнение на Конституцията и от стенографските протоколи на обсъжданията им в Народното събрание.

В Решение № 2 от 2002 г. по к. д. № 2/2002 г. Конституционният съд е изследвал мотивите на законодателя и е заключил, че "при приемане на разпоредбата на чл. 129, ал. 2 от Конституцията (стенографски протокол на Велико Народно събрание, сто шестдесет и трето заседание, 24 юни 1991 г., и сто и седемдесето заседание, 28 юни 1991 г.) е прокарана разлика между практикуващите юристи в съдебната система и ръководителите на висшите инстанции от тази система". Ако за първите е прието, че самостоятелността и независимостта на съдебната власт изискват да се въведе един системен подход и механизъм за влизане в системата и кариерно израстване чрез специално създаден за тази цел орган на съдебната власт в лицето на Висшия съдебен съвет, за лицата, "легитимиращи магистратурата, е решено да се назначават от президента като израз на престижност и държавност".

Както е отбелязано в мотивите на Решение № 6 от 2017 г. по к. д. № 15/2016 г., "въпросът за отчетността на съдебната власт намира разрешение през 2006 г. с приемането на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 27 от 31.03.2006 г.)".

Според мотивите на Решение № 3 от 2018 г. по к. д. № 9/2017 г. с измененията на Конституцията през 2003 г. се създава "ново разбиране на понятието за несменяемост на съдии, прокурори и следователи", което изключва тяхната недосегаемост. Съществено проявление на това разбиране е закрепването на конституционно ниво на основанията за освобождаване на всички съдии, прокурори и следователи, включително на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор. Едно от измененията от 2003 г. предвижда срок на овластяване по отношение на длъжностите на административните ръководители, като "Конституцията не изключва възможността за неговото предсрочно прекратяване като санкция за противозаконни или неморални прояви на лицето, заемащо ръководната длъжност" (Решение № 3 от 2018 г. по к. д. № 9/2017 г.).

От стенограма от първо гласуване на законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, доклад на Временната комисия за подготовка на предложенията за промени в Конституцията на Република България от 3.02.2006 г. се вижда, че сред целите на измененията са "освобождаването на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, както и на главния прокурор - един спорен въпрос за процедурата, който трябва да намери конституционно разрешение" и "установяване на баланс между

правомоцията на министъра на правосъдието и органите на съдебната власт, в това число Висшия съдебен съвет".

Конституцията установява статуса на председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд и на главния прокурор с оглед на три качества: на магистрати (общото название за конституционно изброяваните съдии, прокурори и следователи), на административни ръководители (съответно на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и прокуратурата) и на членове по право на Висшия съдебен съвет (определяни по специфичен конституционно закрепен начин представители на съдебната власт). Следва да се приеме, че за тях важат всички правила за по-общото им качество (магистрати), които не са derogирани от изрично посочени правила за по-специфичното (висши представители на съдебната власт членове по право на ВСС). Това означава, че във връзка с разпоредбата на чл. 129, ал. 2 от Конституцията важат и основанията за освобождаване от длъжност по чл. 129, ал. 3, т. 2, 3, 4 и 5 за тримата висши магистрати и в частност отговорността по т. 5. За инициране на процедурата по чл. 129, ал. 2 във връзка с ал. 3, т. 5 за реализиране на тази юридическа отговорност е необходимо да се извърши преценка на твърдени обстоятелства от Пленума на Висшия съдебен съвет и само ако този орган реши, че са налице основания, да направи предложение до президента за освобождаването им.

Традиционно от създаването на Третата българска държава министърът на правосъдието има правомотия, касаещи органите, осъществяващи правораздаване, без с това да се накърнява принадлежността им не към изпълнителната, а към съдебната власт.

В Търновската конституция не е отредена отделна глава на съдебната власт, но още с първия Закон за устройство на съдилищата са предвидени правомотия на министъра на правосъдието по инициране на дисциплинарно производство, както и включване в процедурата по назначаване и освобождаване на съдии и прокурори, включително на административни ръководители в органите на съдебната власт. Примери в това отношение са правомотията на министъра на правосъдието по чл. 161, чл. 162, чл. 166 от Закона за устройство на съдилищата от 1899 г. (ДВ, бр. 7 от 12.01.1899 г.), както и по чл. 140 от Закона за устройство на съдилищата от 1934 г. (ДВ, бр. 182 от 12.11.1934 г.).

Тази законодателна практика се запазва в устройствените за съдебната власт закони трайно до днес независимо от организацията на съдебната власт и промените по отношение на статута на съдиите, прокурорите и

следователите. Особената роля на министъра на правосъдието на връзка между изпълнителната и съдебната власт и нейната значимост е и причина този министър да е единственият член на правителството, освен министър-председателя, който е предвиден на конституционно ниво. По отношение на правния статус на останалите министри - и в частност относно наименованието, правомощията, функциите им - Конституцията на Република България оставя по-голямо поле за преценка по целесъобразност.

В контекста на изложеното следва да се приеме, че макар и министърът на правосъдието да няма право на глас във Висшия съдебен съвет, това не му отнема възможността да предлага за обсъждане въпроси от компетентността на Висшия съдебен съвет и следователно не препятства внасянето на предложения за ангажиране на отговорност или констатиране на други факти по чл. 129, ал. 3 от Конституцията и по отношение на тримата висши магистрати.

Тази логика се следва и в редица разпоредби на Закона за съдебната власт, приети от същата легислатура и в единство с изразената от нея воля като конституционен законодател. Пример за това е редът за предсрочно освобождаване по чл. 175, ал. 5 ЗСВ, който препраща към реда на чл. 173 ЗСВ и правомощието на министъра на правосъдието да отправя предложения за кандидатури за председател на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, както и за главен прокурор. Сред оправомощените да отправят предложение за откриване на дисциплинарно производство субекти е и министърът на правосъдието съгласно чл. 312, ал. 1, т. 4 ЗСВ.

Ако се приеме, че единствено разпоредбите на чл. 129, ал. 2 и 3 се отнасят за тримата висши магистрати, то това би означавало по аргумент за обратното, че за тях не се отнася нито една разпоредба на глава шеста от Конституцията. Езиковото и систематично тълкуване на тези разпоредби във връзка със същите текстове на Конституцията не води до извода, че в обхвата на останалите разпоредби на Конституцията, в които се посочват съдии, прокурори и следователи, каквато е чл. 117, ал. 2, чл. 132а, ал. 6, чл. 132а, ал. 7 и подлежащата на задължително тълкуване в настоящото конституционно производство разпоредба на чл. 130в, т. 3, не са включени председателите на двете върховни съдилища и главният прокурор.

За да може власт да възпира власт и да не се създават предпоставки за произвол, бил той и съдебен или прокурорски, следва да има отчетност и отговорност. Този извод важи за всички органи на съдебната власт в разнообразието им от качества, включително ръководителите на върховните

съдилища и главния прокурор. В изпълнение на принципа на правовата държава би трябвало да има механизъм за подвеждане под дисциплинарна отговорност на всички съдии, прокурори и следователи, както и за ангажиране на отговорността на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор за деяния, които не съставляват престъпление, но са действия или бездействия по смисъла на разпоредбата на чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията.

Както беше посочено, председателите на двете върховни съдилища и главният прокурор са административни ръководители, но и магистрати, поради което за тях важат и общите за всички съдии, прокурори и следователи етични норми на поведение. Същевременно организационно те заемат такава висока длъжност, която не позволява спрямо тях да се приложат общите правила за търсене на дисциплинарна отговорност, валидни за всички съдии, прокурори и следователи, както и за останалите административни ръководители в органите на съдебната власт. Провиненията, предвидени в чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията, са от такъв характер, че могат сериозно да накърнят доверието в правосъдието и престижа на съдебната власт именно защото са извършени от стоящите най-високо в системата на съдебната власт административни ръководители.

Престижът на съдебната власт и доверието в съдебната власт са конституционно значими ценности, защитата на които конституционният законодател балансира с независимостта на магистратите в едно демократично общество, управлявано от върховенството на правото.

Предложението на министъра на правосъдието не обвързва Висшия съдебен съвет при преценката на фактите и обстоятелствата и при вземането на решение дали да отправи предложение до държавния глава за освобождаване от длъжност на тримата висши магистрати. Така не е накърнена независимостта на съдебната власт и принципът за разделение на властите. Стеснителното тълкуване на чл. 130в, т. 3 от Конституцията не съответства на буквата на разпоредбата, на духа на Конституцията и на волята на конституционния законодател за защита на престижа на съдебната власт.

Предвид гореизложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията и чл. 12, ал. 1, т. 1 от Закона за Конституционен съд Конституционният съд



## РЕШИ:

Разпоредбата на чл. 130в от Конституцията включва и възможността министърът на правосъдието да прави предложения до Висшия съдебен съвет за предсрочно освобождаване от длъжност на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор в хипотезата на чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията.

[Решение № 2 от 17 февруари 2022 г. по конституционно дело № 20/2021 г.](#)<sup>2</sup>

*Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 25 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (ДВ, бр. 80 от 24.09.2021 г.).*

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколита Мариана Малканова разгледа в закрито заседание на 17.02.2022 г. конституционно дело № 20/2021 г., докладвано от съдия Павлина Панова.

Производството е с основание чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо във връзка с чл. 150, ал. 1 от Конституцията на Република България (Конституцията).

Конституционното дело е образувано на 12.10.2021 г. по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 25 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (ПЗР на ЗИДЗЗЛЗНП) (ДВ, бр. 80 от 24.09.2021 г.).

---

<sup>2</sup> Обн., ДВ, бр. 16/2022

Според вносителя на искането оспорената разпоредба противоречи на чл. 106, предл. второ, чл. 130а, ал. 2, т. 6 и чл. 8 от Конституцията.

Вносителят поддържа, че Народното събрание е задължило Министерския съвет да отнеме имоти - публична и частна държавна собственост (част от дълготрайните материални активи), дадени за безвъзмездно управление на Прокуратурата на Република България и ползвани от Бюрото по защита при главния прокурор, и да ги предостави на Министерството на правосъдието, като по този начин законодателната власт е иззела и упражнила разпоредителни конституционни правомощия на изпълнителната власт, които са израз на типично управленска функция, в нарушение на чл. 106, предл. второ от Конституцията и на принципа на разделение на властите, прокламиран в чл. 8 от Основния закон.

Вносителят поддържа, че за Министерския съвет, на който Конституцията е възложила правомощието да организира стопанисването на държавното имущество, съществува задължението при отнемане на недвижим имот, който е бил предоставен на съдебната власт, да поиска съгласието на Висшия съдебен съвет, като с особена сила това правило важи и за Народното събрание. Предвид изложеното, според главния прокурор разпоредбата на § 25 ПЗР на ЗИДЗЛЗНП противоречи на чл. 130а, ал. 2, т. 6 от Конституцията и нарушава баланса в отношенията между висшите държавни органи като проявление на принципа на разделение на властите.

С Определение от 27.10.2021 г. Конституционният съд е допуснал искането на главния прокурор за разглеждане по същество, конституирал е заинтересувани институции и е поканил организации и специалисти от науката да предложат становища и правни мнения по предмета на делото.

Постъпилите по делото становища и правни мнения се разделят на две групи.

Първата група включва становището на Висшия съдебен съвет и правното мнение на проф. д-р Христина Балабанова, които поддържат и допълват доводите в искането, което намират за основателно. Общото между тях е в разбирането, че с приемането на оспорената разпоредба законодателната власт е иззела и упражнила разпоредителни конституционни правомощия на изпълнителната власт, които са израз на типично управленска функция, в противоречие с принципа на разделение на властите, с принципа на независимост на съдебната власт и в нарушение на чл. 130а, ал. 2, т. 6 от Конституцията. Изразяват разбирането, че стопанисването на държавното имущество е конституционно задължение на Министерския съвет, което не може да се упражнява, без да се зачита

компетентността на Висшия съдебен съвет, доколкото съдебната власт е отделена и независима от изпълнителната власт.

Втората група включва становищата на Министерския съвет, министъра на правосъдието, министъра на вътрешните работи, министъра на регионалното развитие и благоустройството и председателя на Държавна агенция "Национална сигурност", които намират искането за неоснователно. Според тях с оспорената разпоредба се урежда на законово ниво имуществено правоприемство при реструктуриране поради преминаването на Бюрото по защита от главния прокурор към Министерството на правосъдието, поради което не се иземва и ограничава конституционната компетентност на изпълнителната власт по чл. 106 от Конституцията, нито конституционното правомощие на пленума на Висшия съдебен съвет по чл. 130а, ал. 2, т. 6 от Конституцията. В становищата се посочва, че в съответствие с обществения интерес дълготрайните материални активи, ползвани от Бюрото по защита при главния прокурор, се предоставят на Министерството на правосъдието, към което преминава Бюрото по защита на застрашени лица, като същите ще продължат да служат за обезпечаване на функциите му като самостоятелна организационна структура към министъра на правосъдието. Поддържа се, че органите и редът, по който се стопанисва държавното имущество, могат да бъдат предмет на законова уредба предвид диспозитива на Решение № 19 от 1993 г. по к. д. № 11/1993 г.

Останалите конституирани заинтересувани институции и поканени организации и специалисти не са представили писмени становища и правни мнения по делото.

Съдът, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

С влизането в сила на Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (ЗИДЗЗЛЗНП) (ДВ, бр. 80 от 24.09.2021 г.) Бюрото по защита при главния прокурор се преобразува в самостоятелна организационна структура - "Бюро по защита на застрашени лица" към министъра на правосъдието (§ 24 ПЗР на ЗИДЗЗЛЗНП). Оспорената разпоредба на § 25 ПЗР на ЗИДЗЗЛЗНП гласи: "Дълготрайните материални активи, ползвани от Бюрото по защита при главния прокурор, се предоставят на Министерството на правосъдието." С нея е свързана разпоредбата на § 27 ПЗР на ЗИДЗЗЛЗНП, съгласно която: "В тримесечен срок от влизането в сила на този закон министърът на

правосъдието съвместно с главния прокурор осъществяват дейностите, необходими за преминаване на Бюрото по защита към министъра на правосъдието. Тримесечният срок се прилага и за дейностите по § 25, свързани с прехвърлянето на дълготрайните материални активи към Министерството на правосъдието."

В основата на искането стои разбирането, че с приемането на оспорената законова разпоредба Народното събрание е излязло извън пределите на своята конституционна компетентност, като е иззело и упражнило разпоредителни правомощия на изпълнителната власт по чл. 106, предл. второ от Конституцията в противоречие с принципа на разделение на властите, прокламиран в чл. 8 от Основния закон.

Разпоредбата на чл. 106, предл. второ от Конституцията е била предмет на задължително тълкуване, дадено на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Основния закон, в различни нейни аспекти в производствата по к. д. № 11/1993 г., к. д. № 23/1995 г. и к. д. № 18/2002 г. В диспозитива на Решение № 19 от 1993 г. по к. д. № 11/1993 г. Конституционният съд постановява: "Правомощието на Министерския съвет по чл. 106 от Конституцията да организира стопанисването на държавното имущество се отнася за правата и задълженията на държавата, които са парично оценими. Като висш изпълнителен орган той определя от кого и по какъв ред се стопанисва това имущество, освен ако със закон е предвидено друго."

Тълкуването, дадено от Конституционния съд, образува нормативно единство с конституционната разпоредба, като тя не може да се прилага по начин, който се различава от постановеното във връзка с нея тълкувателно решение (Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г.). Даденото с решението по к. д. № 11/1993 г. задължително тълкуване на конституционната разпоредба не оставя място за съмнение, че Министерският съвет определя от кого и по какъв ред се стопанисва държавното имущество, доколкото в закон не е предвидено друго. Конституционният съд няма основание да се отклони от така даденото задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 106, предл. второ от Основния закон. Следователно конституционно допустимо е органите и редът, по който се стопанисва държавното имущество, да бъдат предмет на законова уредба, както е в настоящия случай.

Предметът на законодателно регулиране от страна на Народното събрание не е очертан по конституционен път. Конституционните разпоредби не съдържат изчерпателен списък на областите от обществения живот, подлежащи на законодателна уредба. В мотивите на Решение № 9 от

1999 г. по к. д. № 8/1999 г. Конституционният съд е имал повод да изясни че "съгласно чл. 86, ал. 1 от Конституцията Народното събрание може да приема закони по всякакви въпроси, без да са предвидени каквито и да било условия или изисквания по техния предмет и съдържание, стига да не са в противоречие с общите принципи и правила на Конституцията". Самото Народно събрание има възможност да преценява дали определена материя да бъде подложена на законодателно регулиране и какви условия да включва в приеманите от него закони, с които регулира съответни обществени отношения, като се съобразява с духа и разпоредбите на Конституцията (Решение № 10 от 2009 г. по к. д. № 12/2009 г.).

Независимо от огромния потенциал на законодателната власт да създава правна регулация, тази власт не е нито неограничена, нито може да се упражнява произволно. Народното събрание може и трябва да осъществява законодателната власт единствено в контекста на конституционната правова държава, в която Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат (чл. 5, ал. 1 от Основния закон).

С оглед на изложените съображения Конституционният съд намира за неоснователни твърденията в искането, че Народното събрание се е произнесло със закон по въпрос, който е извън рамките на неговата компетентност, и по този начин е нарушило разпоредбите на чл. 106, предл. второ, чл. 130а, ал. 2, т. 6 и чл. 8 от Конституцията.

Въпросът дали съобразно изискванията на чл. 5, ал. 1 от Конституцията оспорената законова разпоредба съдържателно влиза в противоречие с принципи и отделни разпоредби на Конституцията е предмет на контрола за конституционност в настоящото производство.

С разпоредбата на § 25 ПЗР на ЗИДЗЗЛЗНП е създадено специално правило с преходен характер за предоставяне на дълготрайните материални активи, ползвани от Бюрото по защита при главния прокурор, на Министерството на правосъдието. Оспорената разпоредба е функция на разпоредбата на § 24 ПЗР на ЗИДЗЗЛЗНП, съгласно която: "с влизането в сила на този закон Бюрото по защита при главния прокурор се преобразува в самостоятелна организационна структура - "Бюро по защита на застрашени лица" към министъра на правосъдието". По силата на закона тази самостоятелна организационна структура преминава от един орган на държавна власт към друг, като запазва своите функции.

Видно от разпоредбите на чл. 14 от Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (ЗЗЛЗНП) (обн., ДВ, бр.

103 от 23.11.2004 г.; посл. изм. и доп., бр. 80 от 24.09.2021 г.) и на § 24 - 28 ПЗР на ЗИДЗЗЛЗНП, Бюрото по защита на застрашени лица към министъра на правосъдието е правоприменик на Бюрото по защита при главния прокурор. Преценка на законодателя е как и в какъв обем се извършва това правоприменение. От съществено значение в случая е обстоятелството, че Бюрото по защита към министъра на правосъдието осъществява същите функции, каквито е осъществявало Бюрото по защита към главния прокурор преди правоприменението.

Предмет на оспорената разпоредба са правоотношения, които възникват вследствие на преобразуването на Бюрото по защита и преминаването му от една в друга структура на орган на държавна власт. В съвременния нормотворчески процес уреждането на възникнали от изменение на закон правоотношения е задължение за законодателя и същностен белег на правовата държава. При структурни промени, каквито са осъществени със ЗИДЗЗЛЗНП, водещо правило е, че материалните активи следват осъществяването на промени, за да обезпечат изпълнението на прехвърлените функции.

Преструктурирането и правоприменението настъпват *ex lege*, поради което са неоснователни доводите на вносителя, че с оспорената разпоредба Народното събрание е задължило Министерския съвет да отнеме имоти - публична и частна държавна собственост (част от дълготрайните материални активи), дадени за безвъзмездно управление на Прокуратурата на Република България и ползвани от Бюрото по защита при главния прокурор, и да ги предостави на Министерството на правосъдието. До същия извод води и текстът на § 27 ПЗР на ЗИДЗЗЛЗНП, съгласно който в изпълнение на закона министърът на правосъдието съвместно с главния прокурор осъществяват дейностите, необходими за преминаване на Бюрото по защита към министъра на правосъдието, и дейностите, свързани с прехвърлянето на дълготрайните материални активи към Министерството на правосъдието.

Според Конституционния съд Народното събрание не е упражнило конституционни правомощия на Министерския съвет, както се твърди в искането, а в съответствие с принципа на правовата държава е уредило в преходни разпоредби на закона не само структурното и функционалното правоприменение, но и е разрешило въпросите във връзка с управлението и стопанисването на съответното държавно имущество. Предоставянето на Министерството на правосъдието на дълготрайните материални активи, ползвани от Бюрото по защита при главния прокурор, е следствие от

преобразуването на тази организационна структура и преминаването ѝ към министъра на правосъдието. Определящо за преценката за конституционносъобразност е обстоятелството, че материалните активи се предоставят на правоприемника с оглед обезпечаване на осъществяването на същата държавна функция и без да се накърнява изпълнението на други държавни функции или да се затруднява дейността на държавни органи.

Воден от тези съображения, Конституционният съд приема, че оперативната самостоятелност, предоставена на висшия изпълнителен орган по силата на конституционното овластяване в чл. 106, предл. второ за организиране на стопанисването на държавното имущество, не влиза в конфликт с функцията на Народното събрание, отредена му с разпоредбата на чл. 62 от Конституцията, по силата на която парламентът осъществява законодателната власт в държавата. Както вече беше посочено, функцията на Министерския съвет по чл. 106, предл. второ от Конституцията се осъществява, доколкото в закон не е предвидено друго.

Неоснователно е да се претендира нарушение на Конституцията поради неучастие в законодателния процес на Висшия съдебен съвет чрез получаване на неговото съгласие за предоставяне на дълготрайните материални активи (част от които и недвижим имот), ползвани от Бюрото по защита при главния прокурор, на Министерството на правосъдието. България е република с парламентарно управление и съгласно Конституцията именно Народното събрание осъществява суверенно и самостоятелно законодателната власт, като приема, изменя, допълва и отменя законите.

Доводите за противоречие на оспорената разпоредба с чл. 130а, ал. 2, т. 6 във връзка с чл. 8 от Конституцията също са неоснователни. Правомощието на Висшия съдебен съвет да управлява недвижимите имоти на съдебната власт включва правото да ги владее, ползва и поддържа с грижата на добър стопанин от името на държавата за своя сметка и на своя отговорност в съответствие с предназначението им за нуждите, за които са предоставени. С Решение № 14 от 1995 г. по к. д. № 23/1995 г. Конституционният съд е приел, че Министерският съвет организира стопанисването на държавното имущество по чл. 106 от Конституцията по начин, който е в съответствие с йерархията и компетентността на държавните органи и не накърнява техния престиж, че при упражняването на това свое правомощие той не може да затруднява дейността на конституционно установени органи и не може да се разпорежда с държавни имоти, в които се помещават те, като издава едностранни актове по

целесъобразност освен с тяхното изрично съгласие. Конституционният съд приема, че това решение не може да обоснове противоконституционност на оспорената разпоредба, тъй като с нея нито се затруднява дейността на съдебни органи, нито се отнемат държавни имоти, в които се помещават те. Бюрото по защита при главния прокурор не е орган на съдебната власт, видно от предоставените му със ЗЗЛЗНП функции (чл. 14 ЗЗЛЗНП).

Твърдението на вносителя за противоконституционност на разпоредбата на § 25 ПЗР на ЗИДЗЗЛЗНП не може да бъде обосновано и с Решение № 11 от 2002 г. по к. д. № 18/2002 г. Имуществото, предмет на атакуваната законова уредба, не е необходимо за функционирането на съдебната власт, тъй като никаква част от него не служи за изпълнение на функцията, присъща на съдебната власт, а е предоставено за нуждите на Бюрото по защита. Предоставянето на Министерството на правосъдието на дълготрайните материални активи, ползвани от Бюрото по защита при главния прокурор, предвид преобразуването му в самостоятелна организационна структура към министъра на правосъдието по никакъв начин не затруднява нормалното функциониране на съдебната власт, не препятства ефикасното упражняване на функциите ѝ и не засяга в каквато и да било степен нейната независимост.

В искането на главния прокурор твърдението за противоконституционност на оспорената разпоредба се обосновава с мотивите на Решение № 4 от 2008 г. по к. д. № 4/2008 г. Те обаче не са относими към предмета на настоящото конституционно дело. В случая не се отнема имот, в който се помещава един държавен орган, с цел предоставянето му на друг, с което да се препятства ефикасното упражняване на функциите му, а точно обратното - обезпечава се функционирането на една и съща структурна единица.

В заключение, разпоредбата на § 25 ПЗР на ЗИДЗЗЛЗНП е резултат на преценка за целесъобразност на законодателя, в чиято компетентност е да уреди възникналите правоотношения във връзка с управлението и стопанисването на държавното имущество, ползвано от Бюрото по защита, вследствие на преобразуването на тази самостоятелна организационна структура и преминаването ѝ от един държавен орган към друг, поради което тя може да бъде разглеждана и преценявана относно нейната целесъобразност, но не е противоконституционна.

Предвид тези съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо от Конституцията във връзка с чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд Конституционният съд



## РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 25 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (ДВ, бр. 80 от 24.09.2021 г.).

[Решение № 3 от 24 февруари 2022 г. по конституционно дело № 16/2021 г.](#)<sup>3</sup>

*Делото е образувано по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на § 1, ал. 1 от Закона за допълнение на Закона за собствеността (обн., ДВ, бр. 46 от 2006 г.; посл. доп., бр. 18 от 2020 г.) и на § 2 от заключителните разпоредби на Закона за изменение на Закона за собствеността (обн., ДВ, бр. 7 от 2018 г., в сила от 31.12.2017 г.).*

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова; членове: Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 24 февруари 2022 г. конституционно дело № 16/2021 г., докладвано от съдията Константин Пенчев.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 22.07.2021 г. по искане на Висшия адвокатски съвет (ВАДВС) за установяване на противоконституционност на § 1, ал. 1 от Закона за допълнение на Закона за собствеността (ЗДЗС) (обн., ДВ, бр. 46 от 2006 г.; посл. доп., бр. 18 от 2020 г.) и на § 2 от заключителните разпоредби на Закона за изменение на Закона за собствеността (ЗР на ЗИЗС) (обн., ДВ, бр. 7 от 2018 г., в сила от 31.12.2017 г.).

---

<sup>3</sup> Обн., ДВ, бр. 18/2022

Вносителят излага подробно съображенията си в подкрепа на твърдените противоречия на оспорените разпоредби с чл. 17, ал. 1, 2, 3 и 5, както и с чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

В искането се поддържа, че разпоредбата на § 1, ал. 1 ЗДЗС поставя обектите, представляващи частна собственост, под различен частноправен режим с оглед на титуляря на правото на собственост - държавата и общините, включително върху държавни или общински училища или други държавни или общински институции в системата на училищното или предучилищното образование, от една страна, и всички останали физически и юридически лица - от друга. Според ВАДВС така законодателят поставя една категория частна собственост и нейните собственици в привилегировано положение спрямо друга и нарушава конституционното изискване частната собственост да се гарантира и защитава от закона, което предполага еднаквото ѝ третиране от закона и въвеждане на изключения в режима на собствеността еднакво спрямо всички правни субекти. Твърди се също, че оспорената разпоредба представлява непропорционално ограничаване на правото на останалите титуляри на частна собственост, тъй като съответните държавни и общински органи са имали пълната възможност да изпълнят задълженията си по опазване и съхранение на имотите, които са тяхна собственост, и не могат да черпят права от дългогодишното си бездействие.

По отношение на разпоредбата на § 2 ЗР на ЗИЗС се сочи, че чрез отнемането с обратно действие на давностното владение се отнема и неговият вещноправен ефект, респективно придобитото право на собственост, като така законодателят нарушава конституционната норма на чл. 17, ал. 3 във връзка с ал. 5 от Конституцията.

В заключение вносителят поддържа, че дългогодишният и периодично налаган "мораториум", съчетан с прилагането му с обратно действие в случаите, в които законодателят не го е удължил съевременно, създават едно постоянно във времето правно положение, при което частна собственост на държавата, общините и определени институции се ползва със защитата на публична собственост, без да се търси ефективно решение от страна на законодателя, което да доведе до справедливост, пропорционалност и стабилност на правния ред.

С определение от 9.09.2021 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество.

По делото са постъпили писмени становища и правни мнения от следните конституирани заинтересовани институции и поканени

организации, както и специалисти от науката и практиката: министъра на правосъдието, министъра на регионалното развитие и благоустройството, Националното сдружение на общините в Република България, Нотариалната камара на Република България, Съюза на юристите в България, Българския хелзинкски комитет, проф. д-р Венцислав Стоянов, проф. д-р Люба Панайотова, проф. д-р Павел Сарафов, проф. д-р Таня Йосифова, доц. д. ю. н. Красен Стойчев, доц. д-р Венцислав Петров, доц. д-р Захари Торманов, доц. д-р Златимир Орсов.

В своето становище министърът на правосъдието подчертава, че независимо че опазването на държавната собственост е изключително важно, е недопустимо с аргументи за целесъобразност да се пренебрегват и нарушават основни начала, заложи в Конституцията на Република България, какъвто е принципът на неприкосновеност на частната собственост. Според него прекомерно дългият срок на наложения мораториум не кореспондира с изискването за конституционосъобразност на приетата мярка като цяло.

Министърът на регионалното развитие и благоустройството застъпва позицията, че законната норма на § 1, ал. 1 ЗДЗС не е произволно създадена и не нарушава чл. 4, ал. 1 от Конституцията, тъй като целта на разпоредбата не е да създаде условия за непредвидимост и неравно третиране на частноправните субекти, а да регламентира способ, с който държавата и общините да защитят своето право на собственост с оглед защитата на по-широкия обществен интерес. В този смисъл спирането на придобивната давност по отношение на имоти - частна държавна или общинска собственост, има охраняваща роля.

В становището на Националното сдружение на общините в Република България се поддържа, че неколкотократно спиране от законодателя на придобивната давност по отношение на имотите - частна общинска собственост, и придаването на обратно действие на спирането на давността е резултат от липсата на ясна законодателна концепция за решаването на този сериозен обществен проблем, както и че недостатъчно проактивната позиция на органите на законодателната и изпълнителната власт (централна и местна) през годините не би могла да послужи като основание за продължително привилегировано третиране на титуляри на правото на собственост, независимо от техния правен статут.

Нотариалната камара на Република България подкрепя извода на вносителя на искането, според който "законодателят поставя една категория частна собственост и нейните собственици в по-привилегировано

положение спрямо друга". В становището се поддържа, че Законът за собствеността урежда договорните ограничения на правото на собственост във връзка с притежаването и упражняването в пълен обем на правомощията на собственика, възможността за ограничения за благоустройствени и здравни цели, но не урежда неравенство в зависимост от субекта. Частната държавна и частната общинска собственост не съдържат в себе си никакви допълнителни, придадени правомощия, от които да се ползват притежателите им.

Съюзът на юристите в България заявява категорично становище, че при създаването на законови разпоредби в правовата държава законодателят трябва да търси решения, които да са в синхрон с чл. 17, ал. 1 от Конституцията, както и справедливия интерес в рамките на конституционния модел, а не на база неясни или липса на каквито и да е критерии, да се нарушават правата и интересите на правните субекти, установени в Конституцията на Република България, какъвто е настоящият случай.

Според Българския хелзинкски комитет чрез въвеждането на мораториум държавата използва най-лесния начин да обезпечи своето бездействие по опазване и грижа на имотите, частна държавна и общинска собственост, като добър стопанин. В становището се посочва, че целта на 15-годишния мораториум не е защита на обществен интерес, а суспендиране на действието на придобивната давност по отношение на частни държавни и общински имоти без условия и без срок.

В писменото си правно мнение проф. д-р Венцислав Стоянов намира, че с наложеното продължително спиране на давностния срок по отношение на държавни и общински имоти - частна собственост, Законът за собствеността на практика изравнява частната с публичната държавна и общинска собственост, което е недопустимо според чл. 17, ал. 2 от Конституцията. По отношение на § 2 ЗР на ЗИЗС сочи, че разпоредбата противоречи на принципа на правова държава, прокламиран в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Проф. д-р Люба Панайотова застъпва виждането, че гражданите и юридическите лица не могат да се намесват в правомощията на държавните и общинските органи да опазват и съхраняват своите имоти, поради което и не може да се говори за непропорционално ограничаване на правото на останалите титуляри на частна собственост чрез разпоредбата на § 1, ал. 1 ЗДЗС. Същевременно отчита, че мораториумът е наложен като временна мярка, като временно състояние, но действа много продължително във

времето и с това внася несигурност и непредвидимост у правните субекти, което поражда известно противоречие с принципа на правовата държава.

Позицията на проф. д-р Павел Сарафов е, че разпоредбата на § 1, ал. 1 ЗДЗС осигурява защита на държавата и общините срещу загубване на тяхното право, в случай че друго лице го придобие по специфичен първичен начин. Тази защита е в ущърб на владелеца на чуждата вещ, но това не означава, че е накърнено негово защитено от Конституцията право. Владелецът разполага само с едно правно очакване, според което може да стане собственик, но това не е нито сигурно, нито е ценност, която се ползва с конституционна защита. По отношение на § 2 ЗР на ЗИЗС посочва, че с тази разпоредба се придава обратно действие на забраната за придобиване по давност на имоти - държавна и общинска собственост, в периода от 31.12.2017 г. до 19.01.2018 г. На практика това означава, че за краткия период между двете дати, ако едно лице е придобило право на собственост, то ще следва да му се отнеме. Според проф. Сарафов подобно отнемане няма конституционна опора и по същество представлява противоконституционно отнемане на вече възникнало право на собственост.

Проф. д-р Таня Йосифова застъпва тезата, че въвеждането на мораториум за придобиване по давност на посочените в § 1, ал. 1 ЗДЗС обекти следва да се разглежда като израз на грижата на държавата, респ. общината, да запазят тези обекти в техния патримониум, докато се намери по-добро разрешение, включително възможността те да бъдат евентуално трансформирани в публична собственост. Възприемането на противното разрешение, а именно - че посочените обекти биха могли да бъдат придобивани от други субекти, би могло да доведе до упреци, че държавата negliжира обществения интерес, който е призвана да защитава.

В писменото си правно мнение доц. д. ю. н. Красен Стойчев поддържа, че Конституцията не въвежда забрана да се установява различен режим по отношение на частната държавна собственост в сравнение с общия режим на правото на собственост, поради което забраната да се придобива частна държавна собственост чрез давностно владение би могло да се представи като специфика в режима на частната държавна собственост. Отбелязва също, че с § 1, ал. 1 ЗДЗС по същество законодателят суспендира текста на чл. 7, ал. 3 от Закона за държавната собственост, като според доц. Стойчев подобен начин на регулиране на отношенията не е в синхрон с механизмите, по които функционира правовата държава.

Доц. д-р Венцислав Петров обосновава разбирането, че с разпоредбата на § 1, ал. 1 ЗДЗС законодателят поставя държавата и общината, в

качеството на субекти на гражданското право, в неравнопоставена позиция спрямо останалите субекти на гражданското право, което според него е лишено от оправдание. В правното мнение са изложени и съображения в подкрепа на извода за противоконституционност на § 2 ЗР на ЗИЗС.

Според доц. д-р Захари Торманов налагането и продължаването на мораториума върху придобивната давност за имоти - частна държавна или общинска собственост, за период повече от 16 години създава привилегировано положение за държавата и общините като титуляри на имоти - частна държавна или общинска собственост, което е неоправдано от конституционноправна гледна точка. Доц. Торманов намира и че придаденото с § 2 ЗР на ЗИЗС обратно действие на удължаването на мораториума върху давността върху имоти - частна държавна или общинска собственост, противоречи на чл. 4, ал. 1 и на чл. 17, ал. 3 и 5 от Конституцията.

Доц. д-р Златимир Орсов намира искането за неоснователно, като излага подробно съображения за противоконституционност на института на придобивната давност.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Предмет на оспорване са две разпоредби - § 1, ал. 1 ЗДЗС (обн., ДВ, бр. 46 от 2006 г.; посл. доп., бр. 18 от 2020 г.) и § 2 ЗР на ЗИЗС (обн., ДВ, бр. 7 от 2018 г., в сила от 31.12.2017 г.). Нормите, предмет на конституционен контрол, са систематично, логически и функционално свързани и съвкупно изграждат структурата на цялостна правна регламентация, което налага съвкупното им разглеждане.

Разпоредбата на § 1, ал. 1 ЗДЗС гласи:

"§ 1. (1) Давността за придобиване на имоти - частна държавна или общинска собственост, спира да тече до 31 декември 2022 г., включително за придобиване на земеделски земи, които са собственост или върху които е възстановено правото на собственост по реда на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи на държавни или общински училища, или на други държавни и общински институции в системата на предучилищното и училищното образование."

Историческият анализ на разпоредбата показва, че мораториумът върху придобиването по давност на недвижими имоти - частна държавна и частна общинска собственост, е въведен за първи път със ЗДЗС (обн., ДВ,

бр. 46 от 6.06.2006 г., в сила от 1 юни 2006 г.), първоначално временно за 7 месеца. С § 3 ЗР на Закона за изменение и допълнение на Закона за държавната собственост (ДВ, бр. 105 от 2006 г.) срокът е удължен за втори път с 1 година - до 31 декември 2007 г. С § 1 ЗИДЗС (обн., ДВ, бр. 113 от 2007 г., в сила от 31.12.2007 г.) е удължен за трети път с още една година - до 31 декември 2008 г. Четвъртото удължаване е въведено със ЗИЗС (ДВ, бр. 109 от 2008 г.) и е със срок до 31 декември 2011 г. Петото удължаване е въведено със ЗИЗС (обн., ДВ, бр. 105 от 2011 г., в сила от 31.12.2011 г.), като срокът е удължен до 31 декември 2014 г.

Със ЗИДЗС (обн., ДВ, бр. 107 от 2014 г., в сила от 31.12.2014 г.) срокът е удължен за шести път, като е предвидено да изтече на 31 декември 2017 г. Последното до този момент и седмо по ред удължаване на забраната за придобиването по давност на имоти - частна държавна и общинска собственост, е до 31.12.2022 г. Въведено е с § 1 ЗИЗС (обн., ДВ, бр. 7 от 2018 г., в сила от 31.12.2017 г.), като в § 2 ЗР на ЗИЗС е предвидено ретроактивно действие на спирането на давността считано от 31 декември 2017 г. През 2020 г. със ЗДЗС законодателят е разширил обхвата на мораториума, като е включил и земеделските земи, които са собственост или върху които е възстановено правото на собственост по реда на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи на държавни или общински училища, или на други държавни и общински институции в системата на предучилищното и училищното образование.

Разпоредбата на § 1, ал. 1 ЗДЗС стеснява приложното поле на придобивната давност като регламентиран в действащото законодателство вещноправен способ за придобиване на собственост. По този начин се засяга правото на собственост като основно право на гражданите. То е предназначено да гарантира на отделния човек свободно пространство в имуществено-правната сфера и с това да направи възможно той да гради живота си на собствена отговорност (виж Решение № 15 от 2010 г. по к. д. № 9/2010 г.). Като основно право - част от обективния правен ред, правото на собственост обаче "живее" не само като субективно право, а и като нормативно определено право, с което държавата е длъжна да се съобразява. Самото понятие за основно право на собственост е по-широко от това в гражданското право и в обхвата на защитеното му от Конституцията съдържание попадат и предвидените в законодателството способности за придобиване на собственост. За една правова държава, която въздига правото на собственост в основно право с конституционен ранг, е чуждо разбирането, според което на гражданите се дължи конституционна защита само на вече придобита собственост, но се пренебрегват условията за

придобиване на собственост чрез предвиден от националното право придобивен способ.

Конституционният съд в своята практика многократно се е произнасял по въпросите на собствеността, нейната конституционна уредба, развита и детайлизирана със законодателството, с особеностите и специфичните характеристики на различните видове собственост, като е имал възможност да обсъди и различията между публичната и частната държавна и общинска собственост. Тези различия се свеждат до характера на субектите - носители на правото на собственост, и до вида и предназначението на обектите на правото на собственост (виж Решение № 2 от 2000 г. по к. д. № 2/2000 г.). От гледна точка на субектите, които могат да бъдат носители на частна собственост, Конституционният съд приема, че всеки правен субект може да има такава собственост. За гражданите частната собственост е средство да удовлетворяват личните си и тези на близките им потребности, но освен това им дава възможност да развият и стопанска дейност, от която да извличат доходи. За юридическите лица частната собственост е условие за тяхната икономическа стабилност, за разрастването на тяхната дейност и за постигането на целите, за които те са създадени. Държавата и общините също могат да имат частна собственост, защото и за тях е открита възможността да извършват стопанска дейност и да бъдат участници в гражданския оборот. Властническите правомощия на държавните и общинските органи и необходимостта да се използва собствеността на държавата и общините в обществен интерес не дават основание тяхната собственост да се счита винаги за публична (виж Решение № 19 от 1993 г. по к. д. № 11/1993 г.).

Конституционният съд е имал възможност да се произнесе, че държавата и общините като носители на права върху вещи - частна собственост, които обслужват по-ограничени интереси в сравнение с публичната собственост, се явяват субекти на частното право (виж Решение № 3 от 2008 г. по к. д. № 3/2008 г.). В частното право водещ е принципът на равенство и в частност на равнопоставеност на субектите. Конституционният съд многократно е подчертавал, че при упражняване на частната собственост всички правни субекти, включително държавата и общините, са равнопоставени. Следователно обемът на правата и задълженията на държавата и общините като титуляри на частна собственост не може да бъде принципно различен от обема на правата и задълженията на всеки друг частноправен субект по отношение на притежаваното имущество (виж Решение № 15 от 2010 г. по к. д. № 9/2010 г.).



Декларираната в мотивите към проекта на Закона за допълнение на Закона за собствеността (№ 602-01-40 от 29 май 2006 г., 40-о НС) цел, с оглед на която възприетото в оспорената уредба разрешение е въведено в правния мир, е да се предотврати "съществуваща реална опасност да се нанесе огромна щета на държавата и общините чрез придобиване по давност на тяхна собственост". В мотивите на законопроекта е посочено още, че недвижимите имоти - собственост на държавата и на общините, в преобладаващата си част не са идентифицирани и актувани съгласно законовите изисквания и са изложени на риск от завземане от частни лица и въвличане на държавата и общините в многобройни спорове за собственост.

Конституционният съд отчита, че стремежът на законодателя да запази имоти - собственост на държавата и общините - в техния патримониум, е легитимна законодателна цел, чието постигане в отделни случаи може да наложи ограничения на правото на собственост на другите правни субекти. Възможността правото на собственост да бъде ограничавано в името на друга конституционна ценност поставя на преден план въпроса за пределите на намеса в защитеното му съдържание, които се извеждат от принципа на правовата държава. Принципът на правовата държава е основно начало на Конституцията: на първо място - преамбюлът посочва, че създаването на "демократична, правова и социална държава" е сред висшите цели, за чието постигане е създадена самата Конституция, и на второ - в чл. 4 сред основните начала на конституционния ред.

Класически компонент на правовата държава е изискването за пропорционалност като част от разбирането за справедливост (материалното измерение на правовата държава). Принципът на пропорционалност е утвърден като необходим ориентир и мяра за съразмерност за балансиране на правната уредба, когато се отнася за ограничаване на основни права. Изискването за съразмерност присъства осезаемо в практиката на българския Конституционен съд с последователно развивано съдържание като мерило за границите на търпима намеса на държавата в пространството на основните права (Решение № 20 от 1998 г. по к. д. № 16/1998 г.; Решение № 1 от 2002 г. по к. д. № 17/2001 г.; Решение № 15 от 2010 г. по к. д. № 9/2010 г.; Решение № 2 от 2011 г. по к. д. № 2/2011 г.; Решение № 14 от 2014 г. по к. д. № 12/2014 г.; Решение № 2 от 2015 г. по к. д. № 8/2014 г.; Решение № 7 от 2019 г. по к. д. № 7/2019 г. и др.).

Конституционният съд преценява, че предвиденият в § 1, ал. 1 ЗДЗС (обн., ДВ, бр. 46 от 2006 г., в сила от 1 юни 2006 г.) срок на действие на мораториума върху давността за придобиване на имоти - частна държавна

или общинска собственост - до 31 декември 2022 г., нарушава конституционния принцип на пропорционалност и съществено надхвърля необходимото за постигане на дефинираните цели - не е налице конституционно оправдание за наложителност на толкова дълъг период на спиране на давностния срок, който да е необходим на държавата и общините да предприемат съответните действия по защита на своята собственост. Още повече, че вместо продължителността на мораториума да се съкращава, тя се удължава - от една на три години, и вместо с това да приключи, последното засега удължаване е с нови пет години. Видно от мотивите към проекта на Закона за допълнение на Закона за собствеността (№ 602-01-40 от 29 май 2006 г., 40-о НС), мораториумът е замислен като временна мярка. В действителност обаче в резултат от многократното удължаване на срока на неговото действие забраната за придобиване по давност на имоти - частна държавна и общинска собственост, на практика прераства в едно постоянно правно положение. По този начин се накърнява доверието в законодателството, присъщо на правовата държава, тъй като за правните субекти е невъзможно да предвидят с достатъчно висока степен на сигурност и обзримост докога ще действа мораториумът и дали направеното с § 1 ЗИЗС (обн., ДВ, бр. 7 от 2018 г., в сила от 31.12.2017 г.) изменение в оспорената разпоредба ще бъде последното удължаване във времето на спирането на срока на придобивната давност.

Конституционният съд констатира несъразмерност на оспорената уредба и с оглед законовите срокове за придобиване на собственост при давностно владение - периодът на спиране на давностния срок многократно надвишава най-дългия възможен срок на давностно владение, което законът изисква, за да се придобие право на собственост върху владения имот. В рамките на прекомерно дългия срок на предвидения в § 1, ал. 1 ЗДЗС мораториум на владелците на имоти - частна държавна или общинска собственост, е наложено да търпят безсрочно бездействието на държавата и общините, които не са стимулирани да предприемат необходимите действия за изпълнение на вменените им по закон задължения да стопанисват и управляват собствеността си с грижата на добър стопанин. Последователно е разбирането на Конституционния съд, според което всяко ограничаване на основни конституционни права на гражданите, което в действителност е предназначено да компенсира неспособността на държавата да изпълнява задълженията си, е недопустимо в правовата държава (Решение № 6 от 2013 г. по к. д. № 5/2013 г.; Решение № 3 от 2021 г. по к. д. № 11/2020 г.; Решение № 11 от 2021 г. по к. д. № 7/2021 г.). Обстоятелството, че през продължителен период от време държавата и общините не са предприели

действия по установяване, регистриране и актуване на притежаваните от тях имоти, не може да бъде основание за съществена промяна на правния режим на основни права и затова такова ограничение е конституционно нетърпимо.

С оглед на изложеното Конституционният съд приема, че разпоредбата на § 1, ал. 1 ЗДЗС следва да бъде обявена за противоконституционна като противоречаща на чл. 17, ал. 1 и чл. 4 от Конституцията.

С обявяването на разпоредбата на § 1, ал. 1 ЗДЗС за противоконституционна не се засяга нейният досегашен ефект. Съгласно чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията последиците от преустановяване на мораториума ще настъпят от момента на влизане на настоящото решение в сила.

С атакувания § 2 ЗР на ЗИЗС е придадено обратно действие на последното по време удължаване на срока на спиране на давността за придобиване на имоти - частна държавна или общинска собственост, прието с § 1 ЗИЗС (ДВ, бр. 7 от 2018 г.). Разпоредбата на § 1 ЗИЗС е обнародвана в ДВ, бр. 7 от 19 януари 2018 г., но влизането ѝ в сила е от 31 декември 2017 г. - § 2 ЗР на ЗИЗС. По този начин с обратна сила се отнема вещноправният ефект на давностното владение, осъществявано в периода от 31 декември 2017 г. до 19 януари 2018 г.

Конституционният съд вече е имал възможност да се произнесе, че Основният закон наред с прокламиране на принципа на действие на нормативните актове за в бъдеще (*ex tunc*) допуска по изключение възможност за придаване на обратно действие (*ex tunc*) на норми в случаите, когато законодателят определя друг срок за влизане в сила на закон или отделни негови разпоредби, след тридневния срок от обнародването или преди този срок. В Конституцията няма забрана материалният гражданскоправен закон да има обратно действие. Такава забрана изрично е предвидена в разпоредбата на чл. 5, ал. 3 от Конституцията само за законите, с които се предвижда наказателна отговорност. Според Конституционния съд обаче от основополагащия принцип на правова държава следва, че принципът на неретроактивност на правните норми трябва да се прилага във всички случаи, когато новите правни норми засягат права или създават задължения за минало време (виж Решение № 10 от 2011 г. по к. д. № 6/2011 г.). Дори тогава, когато се приема, че материалният граждански закон по изключение може да има обратна сила, това не следва да се приложи за основните конституционни права, каквото е правото на собственост (Решение № 12 от 2010 г. по к. д. № 15/2010 г.).

В своята практика Конституционният съд поддържа, че "когато със закон е предоставена възможност на гражданите да придобият по давност определена категория вещи [...], не може с последващ закон да се прогласи неприложимост на тази давност при установяването на правото на собственост върху тях. Подобен законодателен подход накърнява правната сигурност и предвидимостта на нормативната уредба като основни характеристики на правовата държава." (виж Решение № 7 от 2009 г. по к. д. № 11/2009 г.). Оспорената норма на § 2 ЗР на ЗИЗС противоречи на чл. 4, ал. 1 и на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията, тъй като засяга вече придобити права - в случая правото на собственост, основаващо се на изтекла в периода от 31 декември 2017 г. до 19 януари 2018 г. придобивна давност.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

### **РЕШИ:**

**ОБЯВЯВА** за противоконституционни разпоредбите на § 1, ал. 1 от Закона за допълнение на Закона за собствеността (обн., ДВ, бр. 46 от 2006 г.; посл. доп., бр. 18 от 2020 г.) и на § 2 от заключителните разпоредби на Закона за изменение на Закона за собствеността (ДВ, бр. 7 от 2018 г.).

[Решение № 4 от 19 април 2022 г. по конституционно дело № 14/2021 г.](#)<sup>4</sup>

*Делото е образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 68а, ал. 1, изр. 2 в частта "пожизнено" от Кодекса за социално осигуряване.*

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколиста Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 19 април 2022 г. конституционно дело № 14/2021 г., докладвано от съдия Красимир Влахов.

---

<sup>4</sup> Обн., ДВ, бр. 33/2022

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България (Конституцията) във фазата за решаване на делото по същество.

Конституционното дело е образувано на 5 юли 2021 г. по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 68а, ал. 1, изр. 2 в частта "пожизнено" от Кодекса за социално осигуряване (КСО) (обн., ДВ, бр. 110 от 17.12.1999 г.; посл. изм., бр. 25 от 29.03.2022 г.).

Вносителят на искането твърди, че оспорената разпоредба на чл. 68а, ал. 1, изр. 2 в частта "пожизнено" противоречи на разпоредбите на чл. 6, ал. 1 и 2, чл. 16, чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията, както и на нейния преамбюл.

Омбудсманът посочва, че "пожизненото" изплащане на пенсия в намален размер на лицата, възползвали се от възможността за пенсиониране до една година по-рано от навършване на изискуемата възраст, нарушава принципа на правовата държава, тъй като е в противоречие с изискванията както за правна сигурност и предвидимост, така и за материална справедливост, доколкото адресатите на оспорената разпоредба са внесли в пълен размер дължимите осигуровки за пенсия за осигурителен стаж и възраст, а в замяна получават до края на живота си намалена пенсия. Изплащането на пенсия в намален размер "пожизнено" в смисъла, вложен в разпоредбата на чл. 68а КСО, а именно "до края на живота", според омбудсмана е прекомерно тежко и неотговарящо на изискванията за справедливост като общочовешка ценност, прокламирана в преамбюла на Конституцията. Вносителят счита, че тази уредба поставя гражданите, пенсионирали се по чл. 68а, ал. 1 КСО, в неравностойно положение спрямо други лица (като такива са посочени преживелите съпрузи и лицата с право на професионална пенсия), които също имат право на по-ранно пенсиониране, но получават намален размер на пенсията само до навършване на изискуемата възраст по чл. 68, ал. 1 КСО. Поддържа също така, че разпоредбата на чл. 68а, ал. 1, изр. 2 в частта "пожизнено" допуска на практика положен от гражданите труд, за който са били удържани осигуровки, да бъде лишен от нормативната защита, гарантирана му с чл. 16 от Основния закон, с което се нарушава конституционното право на труд.

С определение от 14 септември 2021 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество.

Съдът е конституирал като заинтересувани институции: Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния

прокурор, министъра на правосъдието, министъра на труда и социалната политика, Националният осигурителен институт и Висшият адвокатски съвет.

Покана да предложат писмени становища е отправена до: Българската асоциация на пенсионерите и мъдростта, Съюза на пенсионерите – 2004 Обединени, Съюза на пенсионерите – 2004, Българската асоциация на пенсионери – Обединени, КТ "Подкрепа", Конфедерацията на независимите синдикати в България, Фондация "Български адвокати за правата на човека", Съюза на юристите в България.

Поканени да дадат писмено правно мнение по предмета на делото са: проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д-р Емил Мингов, проф. д-р Йордан Христосков, проф. д-р Красимира Средкова, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Зорница Йорданова, доц. д-р Мартин Белов, доц. д-р Наталия Киселова, доц. д-р Нина Гевренова и доц. д-р Райна Койчева.

В изпълнение на предоставената им от съда възможност становища по основателността на искането са изразили: Министерският съвет, главният прокурор, Министерството на труда и социалната политика, Националният осигурителен институт, КТ "Подкрепа" и Съюзът на пенсионерите – 2004 Обединени.

Проф. д.ю.н. Васил Мръчков и доц. д-р Райна Койчева са представили правни мнения по предмета на делото.

Останалите конституирани заинтересувани институции и поканени организации и специалисти от науката и практиката не са представили писмени становища и правни мнения по делото.

Постъпилите по делото становища и правни мнения могат да бъдат обособени в две групи.

Главният прокурор, Съюзът на пенсионерите – 2004 Обединени, КТ "Подкрепа", проф. д.ю.н. Васил Мръчков и доц. д-р Райна Койчева намират искането на омбудсмана за основателно, излагайки аргументи за противоконституционността на чл. 68а, ал. 1, изр. 2 КСО в частта "пожизнено".

Главният прокурор, Съюзът на пенсионерите – 2004 Обединени и КТ "Подкрепа" поддържат, че оспорената законова уредба, предвиждаща "пожизнено" изплащане на пенсия в намален размер на лица, които са изпълнили изцяло условията за натрупан осигурителен стаж и са изплатили изцяло дължимите осигурителни вноски, ощетява значително тези лица и

противоречи на прокламирания в преамбюла на Конституцията принцип на справедливостта. В посочените становища се споделят доводите на омбудсмана, че оспорената законова разпоредба поставя гражданите, възползвали се от възможността да се пенсионират до една година по-рано при наличие на изискуемия осигурителен стаж, в неравностойно положение спрямо други лица, които се пенсионират по-рано, но получават пенсия в намален размер не до края на живота си, а само до навършване на общата възраст за придобиване на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст по чл. 68 КСО. Според КТ "Подкрепа" уредбата е "привидно привилегираща", тъй като предвижда възможност осигурените лица да се пенсионират до една година по-рано, но същевременно е "санкционна", тъй като ги "осъжда" до края на живота им да получават пенсия в намален размер независимо от "пълния престоиран принос в осигурителните фондове" и от несъществен дял на недостигащата възраст (до една година) в общия осигурителен процес по отношение на тях. Главният прокурор заявява в своето становище и съгласието си с поддържаното от омбудсмана противоречие на оспорената разпоредба с принципа на правовата държава по чл. 4 от Конституцията, тъй като неблагоприятните последици за лицата, упражнили правото на ранно пенсиониране по чл. 68а, ал. 1 КСО, имат "възпиращ ефект спрямо тях от упражняването на това право". Същевременно КТ "Подкрепа" изразява несъгласие с част от изложените от омбудсмана аргументи, а именно за противоречие на оспорената законова уредба с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 1 и чл. 16 от Основния закон, като поддържа, че същата "не влиза в противоречие нито със свободата и равенството на гражданите по достойнство и права, нито с прогласените гаранции и защита на правото на труд, нито с принципа на правовата държава". Главният прокурор също не намира за основателно искането в частта му, в която се твърди, че разпоредбата противоречи на чл. 16 от Конституцията, като обръща внимание, че "правото на обществено осигуряване е отделно конституционно право от правото на труд".

Проф. д.ю.н. Васил Мръчков излага аргументи, според които пожизненото намаляване на пенсията за осигурителен стаж и възраст е "безпрецедентно в българското осигурително право и нарушава конституционния принцип на справедливост по абз. 2 от преамбюла на Конституцията". Според него основното съдържание на конституционното право на обществено осигуряване е гарантирането на социалната сигурност на гражданите в състояние на уязвимост, докато оспорената законова уредба "създава не само продължителна, но и продължаваща до края на живота несигурност в живота на осигурените лица по чл. 68, ал. 1, изр. 2 КСО".

Аргументира и противоречие с принципа на правовата държава по чл. 4 от Конституцията, като посочва, че "особено внимание трябва да се отделя на човешкото достойнство, справедливост и правна сигурност на осигуреното лице, като се има предвид, че пенсията по чл. 68а, ал. 1 най-често е единственият източник на доходи за издръжката му". Заявява, че правовата държава се управлява според Конституцията и законите, които отговарят на духа на Конституцията, а пожизненото намаляване на пенсията по чл. 68а, ал. 1 КСО не отговаря на тези изисквания. Поддържа също, че това законодателно разрешение противоречи и на принципа на равенство на всички граждани по достойнство и права и на равнопоставеността им пред закона, тъй като въвежда ограничения на правата, основани на лично положение, което се определя и от правното и социално положение на гражданите по осигурителен стаж и възраст. Във връзка с това посочва, че идеята на закона е лицата с право на пенсия за осигурителен стаж и възраст да имат "равни права и възможно по-пълни и по-близки по съдържание на благото, което включва конституционното право на обществено осигуряване, а не да бъдат трайно разделяни и противопоставяни". Проф. Мръчков обръща внимание също така, че разпоредбата на чл. 16 от Конституцията, която е включена в основанията, на които омбудсманът иска обявяване за частично противоконституционна разпоредбата на чл. 68а, ал. 1, изр. 2 КСО, се отнася до конституционното право на труд, докато оспорената законова уредба е относима към конституционното право на обществено осигуряване, а двете права, макар и да имат връзка поради общата им природа на социални права, са съществено различни по съдържанието на благото, което съдържат.

В правното си мнение доц. д-р Райна Койчева поддържа, че оспорената законова разпоредба противоречи на принципа на социалната държава, прогласен в преамбюла на Конституцията. Във връзка с това застъпва становището, че пожизненото намаляване на пенсията на лицата, избрали да се пенсионират до една година по-рано от общата пенсионна възраст, ги обрича на бедност и ги поставя в безизходно положение, тъй като са лишени от възможността да получат преизчисление на пенсията им, дори когато след пенсионирането си са работили и са натрупали допълнителен осигурителен стаж. Нарушен е според нея и принципът на справедливостта, също прогласен в преамбюла на Основния закон, тъй като пожизнената намалена пенсия игнорира връзката между размера на осигурителния доход, върху който са правени осигурителните вноски, и размера на получаваната пенсия. Изложени са аргументи, според които оспорената уредба противоречи и на принципа на равенство и в този смисъл пожизненото



намаление на пенсията за осигурителен стаж и възраст на лицата, упражнили правото да се пенсионират по-рано, е дискриминиращо, тъй като тези лица са внасяли осигурителни вноски толкова време, колкото и лицата по чл. 68, ал. 1 КСО и приносят им за натрупване на средствата във фонд "Пенсии" е еднакъв. Обърнато е внимание на възможността дори лицата по чл. 68а КСО да имат по-голям осигурителен стаж от други, които отговарят на двете изисквания на закона за предоставяне на пенсия за осигурителен стаж и възраст – за стаж и за възраст. Доц. Койчева излага и аргументи, според които оспорената уредба противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, тъй като правовата държава е длъжна да гарантира и защитава правата на гражданите, каквото е правото на пенсия за осигурителен стаж и възраст, което се оказва негарантирано и незащитено с предвиденото пожизнено намаляване на пенсията по чл. 68а, ал. 1, изр. 2 КСО, като по този начин се постига възпиращ ефект за лицата да се възползват от правото на по-ранно пенсиониране. Поддържа също, че оспорената разпоредба противоречи и на чл. 51, ал. 1 от Конституцията, тъй като всяко ограничаване или намаляване на правото на пенсия спрямо лица, които отговарят на предвидените в закона условия за неговото придобиване, нарушава правото на гражданите на обществено осигуряване, част от което е правото на пенсия.

Втората група становища, включваща тези на Министерския съвет, на министъра на труда и социалната политика и на Националния осигурителен институт (НОИ), се обединява около тезата за конституционособразност на оспорената законова разпоредба. Поддържа се, че конституционоправната защита на правото на труд не може да бъде отнесена към нея, тъй като Основният закон урежда правото на труд и правото на обществено осигуряване като отделни и самостоятелни права на гражданите. Навеждат се аргументи, според които разпоредбата на чл. 68а, ал. 1, изр. 2 КСО не нарушава произтичащото от принципа на равенство пред закона изискване за равно третиране, а създава еднаква правна възможност за всички лица, които придобиват право на пенсия за осигурителен стаж и възраст – да се пенсионират по техен избор по-рано от общо предвидената в закона възраст. Обръща се внимание, че тази възможност дава повече права на осигурените лица – още преди навършване на общата пенсионна възраст да получават пенсия, макар и в намален размер. Посочено е, че държавното обществено осигуряване функционира на разходнопокритивен принцип, съобразно който чрез пожизнено намаления размер на пенсиите при ранно пенсиониране се компенсират направените предсрочно разходи за периода, през който адресатите на оспорената разпоредба са получавали пенсия преди

навършване на изискуемата възраст. Липсата на такова компенсиране би се отразила негативно на възможността фонд "Пенсии" да финансира пенсиите на всички останали осигурени лица, с което именно би се нарушил конституционният принцип на справедливостта. Националният осигурителен институт поддържа, че преценката за конституционносъобразност на оспорената законова уредба следва да бъде извършена, като се държи сметка за причините, наложили приемането ѝ, и нейната връзка с останалите разпоредби, формиращи цялостната правна рамка на усъвършенстван пенсионен модел за осигуряване на финансова стабилност на пенсионната система. Във връзка с това посочва, че разпоредбата на чл. 68а КСО е част от пенсионната реформа, реализирана със ЗИД на КСО (ДВ, бр. 61 от 2015 г.), предвиждаща повишаване на възрастта за пенсиониране, както и на необходимия осигурителен стаж на работещите при най-масовата трета категория труд, като тези промени са били наложени от съображения, произтичащи от намаляване на икономически активното население, негативните демографски тенденции в страната и потенциала за икономически растеж. В същото време се обръща внимание на необходимостта да се отчете и друга ясно изразена тенденция на пазара на труда – "големите трудности на хората в предпенсионна възраст да намерят работа", като НОИ поддържа, че разпоредбата на чл. 68а КСО е предназначена да внесе баланс между постигането на посочените приоритети на новия пенсионен модел и социалната закрила на тези лица чрез осигуряване на необходимите средства за тяхната издръжка до навършване на законовата възраст за пенсиониране.

В становищата си министърът на труда и социалната политика и Националният осигурителен институт излагат подробни аргументи срещу застъпената от омбудсмана теза, според която оспорената законова разпоредба третира неравностойно лицата, упражнили правото на ранно пенсиониране по чл. 68, ал. 1 КСО, в сравнение с други осигурени лица, за които законът предвижда да получават намалена пенсия само до навършване на възрастта по чл. 68, ал. 1 КСО. Конкретно по отношение на преживелия съпруг обръщат внимание, че последният не получава лична пенсия, определена от собствения му осигурителен принос, а наследствена пенсия, изчислена съобразно осигурителния принос на починалия съпруг. Заедно с това НОИ заявява, че при наследствените пенсии изобщо не може да се говори за намален размер, защото те се определят по самостоятелни нормативни правила, които не предвиждат намаление, а предоставят на наследника право на процент от пенсията на починалия. Посочват, че освен адресатите на разпоредбата на чл. 68а, ал. 1 КСО единствената група

осигурени лица, които имат "лично право на ранно пенсиониране с намален размер на пенсията, са учителите". Във връзка с това се пояснява, че съгласно чл. 69в, ал. 2 КСО на учителите, които са се пенсионирали по-рано, до навършване на общата пенсионна възраст се изплаща срочна пенсия за ранно пенсиониране не от фонд "Пенсии", а от Учителския пенсионен фонд, чиито приходи се покриват от допълнителна осигурителна вноска в размер на 4,3 на сто, която е за сметка на осигурителите. След навършване на възрастта по чл. 68, ал. 1 КСО пенсията на учителите за осигурителен стаж и възраст се изплаща в пълен размер, но вече от фонд "Пенсии" на държавното обществено осигуряване съгласно чл. 19, ал. 6, изр. 2 от Наредбата за пенсиите и осигурителния стаж (НПОС). Обръща се внимание, че за разлика от учителите лицата по чл. 68а, ал. 1 КСО не са осигурени с по-висок размер на осигурителната вноска, която да финансира предсрочното им пенсиониране. Въз основа на тези съображения министърът на труда и социалната политика заявява, че възприемането от законодателя на различен правен режим по отношение на различни видове пенсии не обуславя наличието на "нито една от възможните форми на дискриминация – прилагане на различни правила към сходни положения или прилагане на едно и също правило към различни положения".

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Оспорената частично от омбудсмана разпоредба на чл. 68а, ал. 1 КСО предвижда възможност за лицата, които имат изискуемия осигурителен стаж по чл. 68, ал. 2 от Кодекса, да се пенсионират по тяхно желание до една година по-рано от общата възраст за пенсиониране съгласно чл. 68, ал. 1 КСО, като в такъв случай пенсията се отпуска от датата на заявлението и се изплаща в намален размер пожизнено.

Съдът намира, че при преценката за конституционосъобразност на оспорената законова разпоредба следва да се имат предвид и други разпоредби от КСО, а именно: чл. 68а, ал. 2, според която лицата, на които е отпусната пенсия по ал. 1, нямат право на общата пенсия за осигурителен стаж и възраст; чл. 68а, ал. 3, предвиждаща, че при преизчисляване на пенсията по ал. 1 процентът намаление не се променя; чл. 70, ал. 14 КСО, според която размерът на пенсията по чл. 68а се намалява с 0,4 на сто за всеки недостигащ на лицето месец до навършване на възрастта му по чл. 68, ал. 1; чл. 70, ал. 15 във връзка с ал. 12, съобразно която размерът на пенсията по чл. 68а не може да бъде по-малък от минималния размер на пенсията за

осигурителен стаж и възраст, определен със съответния закон за бюджета на държавното обществено осигуряване.

Посочените разпоредби не са оспорени от омбудсмана, но те формират единен нормен комплекс с разпоредбата на чл. 68а, ал. 1 КСО, тъй като в съвкупност определят съдържанието на правните последици от направения избор за ранно пенсиониране. В този смисъл оспорената частично разпоредба е елемент от цялостното уреждане на тези правни последици, при което преценката за нейната конституционносъобразност изисква съответният нормен комплекс да бъде анализиран в неговата цялост (Решение № 7 от 2004 г. по к.д. № 6/2004 г., Решение № 8 от 2006 г. по к.д. № 7/2006 г., Решение № 7 от 2021 г. по к.д. № 4/2021 г., Решение № 8 от 2021 г. по к.д. № 9/2020 г.).

Съдът намира за необходимо да припомни, че съобразно възприетото в практиката му (Решение № 21 от 1998 г. по к.д. № 18/1997 г., Решение № 5 от 2000 г. по к.д. № 4/2000 г., Решение № 10 от 2012 г. по к.д. № 15/2011 г.) Конституцията прогласява в чл. 51, ал. 1 правото на гражданите на обществено осигуряване като тяхно основно право в социалната сфера, като "начинът на осигуряване, размерът на осигурителните вноски, осигурителната база или осигурителният доход, други правила и процедури са предмет на уредба в отделни закони. Законодателят преценява по целесъобразност каква система на обществено осигуряване да приеме и въз основа на какви принципи то да се осъществява в съответствие с конституционните норми и да даде едно или друго конкретно разрешение по целесъобразност, стига то да не е в несъответствие с принципите на Основния закон". Следва да се има предвид също така посоченото в Решение № 8 от 2017 г. по к.д. № 1/2017 г., че "правото на гражданите на пенсия не съдържа имплицитно определен размер на пенсията, нито реализиране на правото при най-изгодни условия относно осигурителен стаж и възраст", тъй като "държавата има широка свобода за начина на определяне на пенсиите и пенсионната възраст и те често са предмет на законодателни промени, обосновани от възможностите на бюджета".

Според Решение № 10 от 2012 г. по к.д. № 15/2011 г. "принципът за социалната държава представлява мандат за активна социална политика на държавата с цел гарантиране социална закрила на хората. В Конституцията "социалната държава" е основно начало и рамката, в която се вмести социалната закрила. Основен компонент на тази закрила е организирането и поддържането на система на обществено осигуряване като система на взаимопомощ, чрез която се защитава общият интерес – в нейните рамки

гражданите се осигуряват, получават осигурителни обезщетения при изпълнението на определени законови условия и изисквания". Съдът подчертава, че "държавното обществено осигуряване функционира на разходнопокритвен принцип. Това означава, че приходите от осигурителните вноски на работещите сега следва да покриват, пак сега, разходите за пенсии. Действа правилото, че социалната справедливост, сигурността и солидарността могат да бъдат гарантирани само докато броят на лицата, получаващи обезщетения, е значително по-малък от броя на лицата, които правят вноски за това. Обстоятелства, предизвикващи отклоняване от това съотношение, правят наложителни реформи в осигурителната система". Като такива "общоизвестни обстоятелства, наложили реформи", включително въвеждането на повишени изисквания за придобиването право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, съдът посочва намаляването на работоспособното население и увеличаването на средната продължителност на живота, обуславящи нарастването на тежестта за социалното осигуряване. Отчетено е, че "от една страна, лицата, които внасят осигурителни вноски, стават по-малко, от друга – периодът на получаване на пенсия става по-продължителен, а броят на лицата, които получават пенсия – все по-голям (...). При тези обстоятелства държавата, ако е "социална", е длъжна да предприеме мерки за стабилизиране на осигурителната система, а оттам и да създаде и поддържа условия за осъществяването на основното право на социално осигуряване, в т.ч. правото на пенсия. Следователно предприемането на реформа с цел подобряването на съотношението в "договора на поколенията" не нарушава принципа за социалната държава, напротив, така се изпълнява мандатът за социална закрила, произтичащ от качеството "социална държава". Едновременно с това съдът обръща внимание, че посоченият принцип не позволява реформата на осигурителната система да се ограничи само до повишаването на пенсионната възраст, а тази мярка трябва да е съчетана и с "наложителни адекватни изменения в условията и режима на престигане на труда", тъй като в противен случай мярката "може да се окаже излишна и влошаваща качеството на живот на гражданите".

Предвид изложеното съдът намира, че преценката за конституционосъобразност на частично оспорената разпоредба на чл. 68а, ал. 1 КСО следва да бъде извършена в цялостния контекст на нормативната промяна, извършена със ЗИД на КСО (ДВ, бр. 61 от 2015 г.), съобразно която уредбата, предвиждаща възможност за получаване на пенсия за осигурителен стаж и възраст в намален размер при упражнено право на по-ранно пенсиониране, е съчетана с промени в законовите изисквания за

придобиване на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст. Според чл. 68, ал. 1 КСО правото на пенсия за осигурителен стаж и възраст се придобива при навършване на възраст 60 години и 10 месеца от жените и 63 години и 10 месеца от мъжете и осигурителен стаж 35 години и 2 месеца за жените и 38 години и 2 месеца за мъжете, като в ал. 1, изр. 2 е предвидено поетапно увеличаване на изискванията за възраст от 31 декември 2016 г., както следва: до 31 декември 2029 г. възрастта за жените се увеличава с по 2 месеца за всяка календарна година, а от 1 януари 2030 г. – с по 3 месеца за всяка календарна година до достигане на 65-годишна възраст; до 31 декември 2017 г. възрастта за мъжете се увеличава с 2 месеца, а от 1 януари 2018 г. – с по 1 месец за всяка календарна година до достигане на 65-годишна възраст. Според чл. 68а, ал. 2 КСО от 31 декември 2016 г. осигурителният стаж по ал. 1 се увеличава от първия ден на всяка следваща календарна година с по 2 месеца до достигане на осигурителен стаж 37 години за жените и 40 години за мъжете.

Стенографските протоколи от обсъжданията на проекта на Закона за изменение и допълнение на КСО, внесен от Министерския съвет, проведени в Комисията по труда, социалната и демографската политика на 3.06.2015 г. и 16.07.2015 г., както и при обсъждане на законопроекта в пленарно заседание за първо и второ гласуване съответно на 2.07.2015 г. и 28.07.2015 г., разкриват, че целта на нормения комплекс, елемент от който е оспорената частично разпоредба на чл. 68а, ал. 1 КСО, е осигуряване на "гъвкаво пенсиониране на хората в предпенсионна възраст", които са останали без работа и без право на парични обезщетения за безработица. Отчетено е, че тази категория осигурени лица, които се намират в края на своя трудов път, не са желани от работодателите поради напредналата им възраст, като същевременно не са обхванати от пенсионната система, тъй като не отговарят на изискванията за възраст, макар и да са натрупали достатъчен осигурителен стаж. По тези причини законодателят е преценил, че необходимостта тази категория граждани да задоволят жизнените си потребности налага въвеждане на "адекватна и гъвкава форма на ранно пенсиониране", която да им позволи да започнат да получават пенсията си за осигурителен стаж и възраст по-рано, като при второто гласуване на законопроекта в пленарна зала е отчетено и "главоломото увеличаване на възрастта за пенсиониране".

Според мотивите на проекта на Закона за изменение и допълнение на КСО на Министерския съвет очакваният ефект от предлаганата разпоредба на чл. 68а е "увеличение в броя на новоотпуснатите пенсии с около 11,4 хил. пенсионери", като "от актюерска гледна точка размерът на намалението с

0,4 на сто за всеки недостигащ месец е коректно, тъй като общата сума на пенсиите, която би получило лицето до края на живота си в случай на пенсиониране при навършване на законовата пенсионна възраст, и в случай на пенсиониране с една година по-рано, но с намален размер, е приблизително еднаква". Направените изчисления въз основа на средния размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст и средната продължителност на живота в страната показват, че възприетият от законодателя модел като цяло не ощетява в материално отношение лицата, упражнили предоставеното им право да се пенсионира до една година преди навършване на изискуемата възраст.

Съдът намира, че при преценката за конституционосъобразност на оспорената частично от омбудсмана разпоредба на чл. 68а, ал. 1, изр. 2 КСО в частта "пожизнено" е от съществено значение да бъде съобразено, че пожизненото получаване на намалена пенсия от лицата, които са се пенсионирали до една година преди навършване на общата възраст, с която законът свързва правото на пенсия за осигурителен стаж и възраст, е уредено не като императив, а като правна възможност, която осигурените лица могат свободно, "по тяхно желание" да упражнят при предварително определени и ясни по своето съдържание последици.

В своята практика (Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 г., Решение № 4 от 2014 г. по к.д. № 12/2013 г., Решение № 10 от 2016 г. по к.д. № 3/2016 г., Решение № 3 от 2017 г. по к.д. № 11/2016 г. и др.) Конституционният съд възприема, че разбирането за правовата държава включва както принципа за правната сигурност (формалния елемент), така и принципа за справедливостта (материалния елемент). Един от основните компоненти на правовата държава във формален смисъл е правната сигурност на законодателните решения, изискваща последователност, предвидимост и стабилност на законовите разпоредби. В този смисъл е утвърдено схващането, че "законосъобразността на държавното управление е конституционно изискване, което го прави предвидимо, а това е предпоставка за правната сигурност" (Решение № 3 от 2017 г. по к.д. № 11/2016 г.), както и че "правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно законодателно регулиране на обществените отношения" (Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 г., Решение № 7 от 2005 г. по к.д. № 1/2005 г., Решение № 3 от 2008 г. по к.д. № 3/2008 г., Решение № 3 от 2017 г. по к.д. № 11/2016 г.). Както е посочено в Решение № 10 от 2012 г. по к.д. № 15/2011 г., "предвидимостта на правното регулиране е признак на правната сигурност, а оттук – и на самата правова държава".

Като има предвид посочените аспекти на правовата държава, съдът намира, че правната сигурност като проявление на правовата държава не е нарушена, когато осигуреният свободно е осъществил избор относно вида на получаваната от него пенсия за осигурителен стаж и възраст, щом правните последици от този избор се посочени ясно и определено в относимите към случая правни норми, гарантиращи предвидимост на тези последици и следователно – правна сигурност и стабилност. Съгласно Решение № 4 от 2014 г. по к.д. № 12/2013 г. разпоредба, с която "при облекчен режим се предоставя правна възможност, чието използване зависи единствено от волята на правоимащия, не е противоконституционна".

Не е нарушен и принципът на равнопоставеност на гражданите пред закона, съобразно който "на законодателя се забранява третирането на равното като неравно и обратното", тъй като той е длъжен "да урежда подобните случаи по еднакъв начин, а различните – по различен начин", като гаранция за осигуряване на равенството пред закона и справедливост в обществото (Решение № 4 от 2011 г. по к.д. № 4/2011 г., Решение № 3 от 2013 г. по к.д. № 7/2013 г., Решение № 5 от 2019 г. по к.д. № 12/2018 г.). Оспорената разпоредба не третира осигурените лица различно от гледна точка на достъпа им до право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, а предоставя на всички, които отговарят на предвидените в нея условия, едно и също субективно право – да се пенсионират до една година по-рано, като в такъв случай получават доживотно пенсия в намален размер при предварително определени в закона правни последици относно размера на намалението, неговата непроменимост при преизчисляване на пенсията и невъзможността намалената пенсия да се получава едновременно с общата пенсия за осигурителен стаж и възраст. Следователно законът подхожда еднакво по отношение на субекти, които разкриват идентични правни белези – притежават необходимия осигурителен стаж, но не им достига до една година от изискуемата възраст за придобиване на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст. Ако в резултат някои получават по-малка по размер пенсия, това е функция на направения избор, а не на неравно третиране от закона (Решение № 9 от 2017 г. по к.д. № 9/2016 г.).

Съдът не споделя поддържаното от омбудсмана, според което оспорената законова уредба третира нейните адресати, избрали да се пенсионират до една година преди навършване на общата възраст по чл. 68, ал. 1 КСО, по-неблагоприятно в сравнение с други групи лица, които получават намалена пенсия не доживотно, а само до достигане на този възрастов праг, като според вносителя такива са "например преживелите съпрузи и лицата, които имат право на професионална пенсия". Посочените



категории лица се намират в различно правно положение от гледна точка на основанията за придобиване на право на пенсия, произхода на средствата за нейното осигуряване и самото съдържание на правото. Правото на наследствена пенсия, за разлика от правото на пенсия по чл. 68а КСО, не е лично право, а е производно на правото на пенсия на наследодателя съобразно неговия осигурителен принос. При това, след навършване на пенсионна възраст преживелият съпруг, с оглед забраната за получаване едновременно на лична и наследствена пенсия (чл. 101, ал. 1 КСО), може да избере да получава или наследствена, или лична пенсия, като към последната се включва добавка по чл. 84 КСО, на която лицето има право пожизнено. Липсва сходство и по отношение на срочните пенсии за ранно пенсиониране на учители, тъй като съгласно чл. 69в, ал. 2 КСО във връзка с чл. 19, ал. 6 НПОС за периода до навършване на пенсионна възраст тези пенсии се отпускат от отделен фонд – Учителския пенсионен фонд, създаден с чл. 33, ал. 1 от Закона за фонд "Обществено осигуряване" (отм.) и продължил да съществува съгласно § 22 ПЗР на КСО, средствата в който се набират от разликата между осигурителната вноска за учителите и осигурителната вноска за трета категория труд, както и от други източници. След навършване на пенсионна възраст пенсията на учителите за осигурителен стаж и възраст се изплаща в пълен размер, но от фонд "Пенсии" на държавното обществено осигуряване (чл. 19, ал. 6, изр. 2 НПОС). Като се има предвид изложеното, съдът намира, че прилагането от законодателя на различни правила към различни по вид и съдържание пенсии не нарушава конституционната забрана за неравно третиране.

Получаването на пенсия в намален размер при упражнено право на по-ранно пенсиониране е оправдано от гледна точка на солидарния характер на системата на обществено осигуряване. Както е посочено в Решение № 5 от 2000 г. по к.д. № 4/2000 г., "общественото осигуряване е система за взаимопомощ и солидарност, чрез която се защитава общият интерес, като от набираните вноски на всички осигурени се обезпечават материалната защита на изпадналите в нужда членове на общността поради настъпването на определени осигурени рискове (болест, злополука, старост, смърт и др.)". Този принцип е изрично прокламиран и в чл. 3, ал. 2 КСО. Според Решение № 7 от 2017 г. по к.д. № 2/2017 г. чрез принципа на солидарност се реализира конституционната идея за създаване на социална държава и се гарантира справедливостта като конституционна ценност. В този смисъл именно принципът на солидарност, който е проекция на прокламираната в преамбюла на Основния закон справедливост като общочовешка ценност, би бил нарушен, ако срещу получената по-рано пенсия законодателят не бе

предвидил компенсаторен механизъм, посредством който да се осигури стабилността на осигурителната система, за да се обезпечат по този начин правата на останалите осигурени лица. Без такава стабилност държавата не би могла да гарантира на гражданите реализация на признатото им от чл. 51, ал. 1 от Конституцията право на общественно осигуряване. Според Решение № 12 от 1997 г. по к.д. № 6/1997 г., "за да се реализира правото по чл. 51, ал. 1 като индивидуално право, е необходимо, преди всичко, да се създаде система за общественно осигуряване", като конституционноправната защита на това право "включва както задължението на държавата да предвиди (в смисъл да създаде) поначало по законодателен път система на общественно (и по-специално на пенсионно) осигуряване, така и задължението да гарантира конкретната реализация на осигуряването в неговите различни форми, когато условията за получаване на съответните плащания са настъпили".

По изложените съображения съдът не споделя поддържаното от вносителя, според което пожизненото получаване на пенсия в намален размер от лица, които са внесли в пълен размер дължимите осигурителни вноски, накърнява прокламираната в преамбюла на Конституцията справедливост като общочовешка ценност. Както вече беше посочено, получаването на пенсия в намален размер пожизнено не е наложено от държавата на осигуреното лице, а е резултат от упражнено негово право на избор при предварително известни и определени по своите последици в закона алтернативи. В този случай осигуреният сам е преценил кое решение е в негов интерес от гледна точка на собствените му жизненни потребности. Правото на избор относно вида на получаваната пенсия е израз на свободна воля и свободен избор, които съгласно Решение № 10 от 1994 г. по к.д. № 4/1994 г. и Решение № 2 от 2018 г. по к.д. № 8/2017 г. са "основно право на личността" по смисъла на чл. 6, ал. 1 от Основния закон, и принципът на правовата държава изисква тяхното зачитане, щом са формирани в рамките на закона и за постигане на предвиден в него резултат. Съдът намира, че поначало не може да бъде споделена тезата за несправедливост на законодателно решение, което е насочено да обезпечи жизнените потребности на определена социално уязвима група от граждани, които не отговарят на общите изисквания за отпускане на пенсия за осигурителен стаж и възраст, а същевременно не са в състояние да продължат трудовата си дейност по независещи от тях причини, обусловени от състоянието на пазара на труда. Следва да се съобрази също така, предвид необходимостта законът да удовлетвори изискването за справедливост като компонент на правовата държава, че пожизнено намаленият размер на пенсията се

компенсира от получените преди навършване на общата възраст за пенсиониране до дванадесет месечни пенсии за осигурителен стаж и възраст, и в този смисъл е налице конституционно съвместимо съответствие между ползите, които лицето получава при упражнено право на ранно пенсиониране, и понесените в резултат ограничения. Във връзка с това е необходимо и да се отчете, че общественото осигуряване е изградено на принципа на алеаторността – с оглед неизвестността колко време осигуреното лице ще получава пенсията си, при което е възможно правоимащият да почине, преди получените по-рано пенсии да бъдат компенсирани от намаления размер на пенсията.

Съдът подчертава, че справедливостта би била нарушена именно при обявяване на разпоредбата на чл. 68а, ал. 1, изр. 2 КСО в частта "пожизнено" за противоконституционна, тъй като това би имало за последица една категория граждани да могат да се облагодетелстват от възможността да се пенсионират преди навършване на предвидената в закона възраст и да започнат да получават пенсия за осигурителен стаж и възраст по-рано, без за това да е предвидена пропорционална компенсация в интерес на останалите осигурени лица. Така би се компрометирала солидарността, върху която е изградено и функционира общественото осигуряване в общ интерес. Същевременно би се застрашила стабилността на осигурителната система, тъй като осигурените лица биха били стимулирани да се пенсионират преди навършване на възрастта по чл. 68, ал. 1 КСО, с което да започнат по-рано да получават пенсия, едновременно с това преустановявайки приноса си за натрупване на средствата във фонд "Пенсии" на държавното обществено осигуряване.

От значение е също така, че разпоредбата на чл. 68а, ал. 1 КСО е елемент от цялостната правна рамка на усъвършенствания пенсионен модел, насочен към осигуряване на финансова стабилност на пенсионната система в условията на протичащи негативни демографски тенденции в страната и намаляване на икономически активното население, налагащи повишаване на възрастта за пенсиониране и на изискуемия осигурителен стаж. Очевидно е, че повишаването на необходимата за пенсиониране възраст допълнително поставя в затруднено положение лицата в предпенсионна възраст, които са останали без работа, при което включването им в пенсионната система се отдалечава във времето, а същевременно имат право на достоен начин на живот, кореспондиращ с прокламираното от преамбюла на Основния закон достойнство на личността като "върховен принцип", на който се основава конституционната уредба. В този смисъл оспореният частично чл. 68а, ал. 1 КСО изпълнява необходимостта предприетото от законодателя повишаване

на пенсионната възраст като мярка за стабилизиране на осигурителната система да бъде съчетано с други "наложителни адекватни изменения", без които тази мярка би се оказала "излишна и влошаваща качеството на живот на гражданите" според вече цитираното Решение № 10 от 2012 г. по к.д. № 15/2011 г.

Съдът намира за неотнормими изложените от омбудсмана доводи, според които оспорената законова уредба нарушава конституционното право на труд на гражданите по чл. 16 от Основния закон. Правото на обществено осигуряване има самостоятелна конституционна регламентация в чл. 51, ал. 1 от Конституцията, по силата на която то е "отделно конституционно право, каквото е и правото на труд (чл. 16 и чл. 48, ал. 1). Последното се гарантира и защитава от Конституцията самостоятелно. Упражняването на всяко от тях не е поставено в зависимост от упражняването (респ. неупражняването) на другото". За разлика от правото на труд, гарантирано с насрещното задължение на държавата да създаде условия за неговата реализация (чл. 48, ал. 1, изр. 2 от Конституцията), конституционната защита на правото на обществено осигуряване "включва както задължението на държавата да предвиди (в смисъл да създаде) поначало по законодателен път система на обществено (и по-специално на пенсионно) осигуряване, така и задължението да гарантира конкретната реализация на осигуряването в неговите различни форми, когато условията за получаване на съответните плащания са настъпили" (Решение № 12 от 1997 г. по к.д. № 6/1997 г.).

По изложените съображения Конституционният съд приема, че оспорената частично от омбудсмана разпоредба на чл. 68а, ал. 1, изр. 2 КСО в частта "пожизнено" не противоречи на Основния закон.

Воден от горното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо от Конституцията във връзка с чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд, Конституционният съд

### **РЕШИ:**

**ОТХВЪРЛЯ** искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 68а, ал. 1, изр. 2 в частта "пожизнено" от Кодекса за социално осигуряване (КСО) (обн., ДВ, бр. 110 от 17.12.1999 г.; посл. изм., бр. 25 от 29.03.2022 г.).

*Делото е образувано по искане на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 194, ал. 4, т. 1 от Закона за водите.*

Конституционният съд в състав: председател – Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 14 юни 2022 г. конституционно дело № 13 от 2021 г., докладвано от съдията Атанас Семов.

Делото е допуснато за разглеждане с определение на Конституционния съд от 14 септември 2021 г.

Конституционното производство е по чл. 150, ал. 2 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и е във фазата на произнасяне по същество.

Конституционното дело е образувано по искане на тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) за установяване на противоконституционност на чл. 194, ал. 4, т. 1 от Закона за водите (обн., ДВ, бр. 67 от 27 юли 1999 г.; посл. изм. и доп., бр. 20 от 11 март 2022 г.).

С определение от 15 юни 2021 г., постановено по адм. дело № 12312/2020, тричленен състав на ВАС, Второ отделение, е установил несъответствие между разпоредбата на чл. 194, ал. 4, т. 1 от Закона за водите и чл. 19, ал. 2 от Конституцията и е постановил спиране на производството по делото.

Член 194, ал. 4, т. 1 от Закона за водите (ЗВ) предвижда таксата за ползване на воден обект за изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилища да се определя на базата на разрешения обем за изземване. За други такси, уредени в същата норма, е предвиден различен начин на определяне, като например таксата за водоземане от повърхностни и от подземни води съгласно чл. 194, ал. 2 ЗВ се определя на основата на реално отнетия обем вода. Според вносителя на искането този диференциращ подход по отношение на таксите за различните икономически дейности, свързани с водоползване, поставя стопанските субекти, осъществяващи

---

<sup>5</sup> Обн., ДВ, бр. 46/2022

изземване на наносни отложения от река Дунав, в неравностойно положение спрямо останалите ползватели на водите и поради това противоречи на принципа на еднакви правни условия за стопанска дейност на гражданите и юридическите лица и на забраната на нелоялната конкуренция, прогласени в чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

От поканените на основание чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) заинтересувани институции и организации подкрепя на твърдението за противоречие на оспорената разпоредба с Конституцията е изразена в становищата на Съюза за стопанска инициатива, Българската стопанска камара и Българската асоциация на дунавските драгажни предприятия.

Съюзът за стопанска инициатива и Българската стопанска камара изтъкват липса на основание за определянето на таксите не въз основа на реално потребеното, а въз основа на предварително разрешеното количество, като отбелязват, че Директива 2000/60/ЕО не предполага различно третиране на различните видове водоползване и диференциращ подход при определянето на таксите.

Българската асоциация на дунавските драгажни предприятия подчертава, че множество фактори могат да препятстват достигането на "разрешения" обем добив, поради което определянето на таксата в зависимост не от реалния, а от разрешения обем води до несигурност и загуби. Посочва и риск да се наруши прочистването на водните пътища, ако вместо да събира такси, държавата се окаже в положение да плаща, за да осигурява плаваемост по р. Дунав.

От поканените на основание чл. 20а ПОДКС заинтересувани институции и организации и изтъкнати специалисти несъгласие с виждането за противоречие на оспорената разпоредба с Конституцията е изразено в становищата на Министерския съвет, министъра на околната среда и водите, главния прокурор, сдружение "Зелени Балкани", Българската асоциация на водите и в правното мнение на проф. д. ю. н. Георги Пенчев.

Министерският съвет и министърът на околната среда и водите настояват, че дейността по водоземане и дейността по изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилища не са еднакви или сходни поради основни и съществени различия и затова законодателят ясно ги е разграничил и обособил самостоятелно и в отделни групи правни основания. За стопанските субекти, осъществяващи изземване на наносни отложения, не са предвидени различни правни условия при определяне на

таксите и няма предпоставки за субективизъм и предоставяне на предимства на едни правни субекти спрямо други. Министерският съвет подчертава, че за разлика от дейността по водоземане при определяне на възстановяването на екологичните разходи по дейността по изземване на наносни отложения предвид спецификата на дейността тежестта се пада на принципа "замърсителят плаща". Посочва и че при тази дейност са неприложими изисквания за използване на измервателни уреди и измерване на отнетите количества в реален обем, като същото виждане е споделено и от Изпълнителната агенция "Проучване и поддържане на река Дунав". Министърът посочва, че поради "същностните характеристики на водите като общонационален и неделим ресурс" възприетото законодателно разрешение за определяне на таксата защитава интересите на обществото и се гарантират конституционно защитени ценности, като опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната (чл. 15), осигуряването на здравословна и благоприятна околна среда за гражданите (чл. 55), и едновременно с това се постига баланс със защитата на свободната стопанска инициатива (чл. 19 от Конституцията), както и съответствие с правната уредба на Европейския съюз (ЕС). Настоява и че оспорената разпоредба на чл. 194, ал. 4, т. 1 ЗВ напълно съответства на прокламираното в чл. 19, ал. 2 от Конституцията задължение на държавата да предотврати нелоялната конкуренция, тъй като с тази разпоредба фактически "се прекратява и порочната практика, при която водоползвателите заявяват по-голямо количество воден ресурс от потребностите си за стопанска дейност, с цел да бъде ограничен броят на други титуляри на разрешителни от същия воден обект". Посочва и че дейността по изземването на инертни материали от р. Дунав е идентифицирана като вид натиск с най-голяма тежест при оценка на морфологичните изменения, което оправдава размер на таксата за акумулиране на по-големи приходи за опазване на р. Дунав и за дейности за възстановяване на екологичното равновесие като мярка за постигане на целите за добро състояние на повърхностните водни тела съгласно чл. 4 от Директива 2000/60/ЕО и в съответствие с чл. 143, т. 1 ЗВ.

Главният прокурор изразява становище, че принципите, които са в основата на начина на определяне на таксите по тарифата, са регламентирани в чл. 192, ал. 1 ЗВ и са свързани с икономическо регулиране, основано на "възстановяване на разходите за водни услуги, включително на тези за околна среда и за ресурса" и респ. с принципа "замърсителят плаща". Подчертава, че чл. 4 и 13 от тарифата, предмет на производството пред

тричленния състав на ВАС, възпроизвеждат чл. 194, ал. 4, т. 1 ЗВ и имат и своя строго специфичен икономически ефект, свързан с възможността на държавата да планира и предвиди конкретни финансови постъпления от ползватели на услугите и да ги предвиди при възстановяване на разходите за водни услуги.

Сдружение "Зелени Балкани" и Българската асоциация на водите приемат за безспорно, че ползвателите на води и ползвателите на наносни отложения не осъществяват идентична или сходна дейност и не са част от един и същи отрасъл, и подчертават, че начинът на определяне на таксите за ползване на наносни отложения в ЗВ не създава условия за нелоялна конкуренция и не уврежда правата на потребителите. Посочват, че разрешителният режим по глава четвърта от ЗВ показва ясно разграничение между формите и разновидностите на водоползванията, които се отразяват в правния режим и различните правни изисквания, квалификации, условия и параметри на разрешителните и административните производства по тяхното издаване и изменение.

Проф. д. ю. н. Георги Пенчев твърди, че начинът на определяне на таксата е не само законосъобразен и правилен, но е и логичен от екологична гледна точка. Посочва, че в разрешителното на компетентния орган се прогнозира такъв обем ползване на наносни отложения, който би следвало да отговаря на икономическите интереси на титуляря на разрешителното и на екологичните интереси на обществото, свързани с разрешаване на допустимото антропогенно въздействие върху околната среда с оглед на недопускане на прекомерно природоползване. Изтъква, че екологичният аспект на проблема се състои в разликата между природните ресурси – обект на водоползване (само водна маса), и природните ресурси – обект на ползване на воден обект (в случая – наносни отложения по р. Дунав и водохранилищата). Така наречените "наносни отложения" не са водна маса, а са твърди частици във водата, намиращи се в плаващо състояние или намиращи се на дъното на реката или водохранилищата, поради което трябва да се прави разлика между вода (водна маса) и специфична земна маса, намираща се във водата, респ. става дума за различни по вид природни ресурси. Смята за правилно от юридическа и екологична гледна точка различното определяне на таксите, тъй като не е възможно и екологосъобразно да се приложи еднакъв (единен) критерий спрямо всички видове водоползване, респ. ползване на водни обекти, без да се отчитат спецификата на съответния природен ресурс, видът и начинът на ползването му, екологичните последици от ползването му, както и връзката му с други природни ресурси. Обратното би означавало (и съответно довело до)



нерационално природоползване, нарушаващо не само чл. 15 от Конституцията, но и разпоредби от общото и специалното екологично законодателство (напр. принципите по чл. 3, т. 1 и 7 от Закона за опазване на околната среда).

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, релевантната правна уредба и постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, като съобрази тези от документите, приложени към адм. дело № 12312/2020 г. по описа на ВАС, имащи значение за настоящото производство, като проучи подготвителните документи и проведените обсъждания в Народното събрание при приемането на Закона за водите и неговите изменения и като отчита връзката на закона с правото на ЕС и в частност обстоятелството, че Законът за водите и Законът за изменение и допълнение на Закона за водите (ДВ, бр. 58 от 2015 г.) (ЗИДЗВ) са приети и с цел транспониране в националната правна система на директиви на ЕС в областта на околната среда, за да се произнесе, взе предвид следното:

#### I. Законът за водите и оспорената разпоредба

Законът за водите е приет през 1999 г. като рамков закон, който (според неговия чл. 1) урежда собствеността и управлението на водите на територията на Република България като общонационален неделим природен ресурс. В мотивите на вносителя на законопроекта (Министерския съвет), при обсъждането в постоянните комисии на Народното събрание и в техните доклади за парламентарните заседания се подчертава стремеж за създаване на правна рамка за хармонизиране на българското законодателство с релевантната правна уредба на ЕС преди присъединяването на Република България. Изрично се прави диференциация на дейностите по водоползване и по ползване на водни обекти.

Според ал. 1 на чл. 2 законът цели да осигури интегрирано управление на водите в интерес на обществото и за опазване на здравето на населението, както и да създаде условия в частност за осигуряване на достатъчно количество и добро качество на повърхностните и подземните води за устойчиво, балансирано и справедливо водоползване, намаляване на замърсяването на водите и опазване на повърхностните води. Тези цели (според чл. 2, ал. 2) се постигат чрез: предотвратяване на влошаването и опазване и подобряване на състоянието на водните екосистеми; насърчаване на устойчивото използване на водите; прилагане на мерки за опазване и подобряване на водната среда и др. При постигането на целите на закона (според чл. 2а) се следват няколко основни принципа, сред които:

признаване на водите като жизненоважен ресурс и общо наследство, което се опазва и защитава; определяне на речните басейни като основна единица за интегрирано управление на водите; прилагане на икономически регулатори за постигане на устойчиво използване на водите и опазването им; предотвратяване или намаляване на замърсяването на водите при източника на замърсяване; замърсителят плаща разходите за мерките за предотвратяване, ограничаване и намаляване на замърсяването, както и за възстановяване на вредите; възмездност на водните услуги и възстановяване на разходите за водни услуги, включително на разходите за ресурса и опазване на околната среда.

В чл. 44, ал. 1 законът въвежда общ разрешителен режим (подробно уреден в глава четвърта), приложим във всички случаи, освен за предвидените изключения и в частност за водоземане от повърхностни или от подземни води (чл. 46, ал. 1, т. 1, буква "ж") и за изземване на наносни отложения от повърхностни водни обекти (чл. 46, ал. 1, т. 4). За водоземане и ползване на водните обекти с цел стопанска дейност чл. 8, ал. 2 ЗВ определя да се заплаща такса за използването на природния ресурс (за разлика от общото водоземане и ползване на водните обекти и водоземането за задоволяване на собствени потребности, което според ал. 1 на чл. 8 е безвъзмездно) като гаранция за създаване на еднакви правни условия за стопанска дейност на всички граждани и юридически лица, което (според ал. 3 на чл. 8) не освобождава лицата, осъществяващи тези дейности, от задължението да опазват околната среда.

Особено значение в закона има екологичният аспект, като на опазването на водите е отделено специално внимание (самостоятелната глава осма), а разпоредбата на чл. 116, ал. 1 предписва всички води и водни обекти да се опазват от изтощаване, замърсяване и увреждане с цел поддържане на необходимото количество и качество на водите и здравословна околна среда, съхраняване на екосистемите, запазване на ландшафта и предотвратяване на стопански щети. Управлението на водите (предмет на глава десета) е подчинено на изрично предвидени цели за опазване на околната среда (раздел III), а самостоятелен раздел (раздел V) е посветен на програмите от мерки за опазване и възстановяване на водите.

Икономическото регулиране се основава (съгласно чл. 49, ал. 1) на принципа на възстановяване на разходите за водните услуги, включително на тези за околната среда и за ресурса, и на принципа "замърсителят плаща". В тази концептуална рамка предвидените в чл. 194 такси са част от икономическото регулиране на дейностите по управление на водите,

основаващо се на основните положения в чл. 192, ал. 1 от закона и на Директива 2000/60/ЕО, установяваща рамката за действията на ЕС в областта на политиката за водите. Разпоредбата на чл. 194 регламентира различни дейности по използване на водите, подлежащи на заплащане на такси, и начина на определяне на тези такси. В частност таксите за "водовземане от повърхностни води" са уредени в чл. 194, ал. 1, т. 1, буква "а", а таксите за "ползване на воден обект за изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилищата" – в чл. 194, ал. 1, т. 2, буква "а" ЗВ.

Оспорената разпоредба на чл. 194, ал. 4, т. 1 от Закона за водите, както е изменена със ЗИДЗВ (ДВ, бр. 58 от 2015 г.), предвижда таксата за изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилища да се определя на база разрешения обем на изземване – "таксата по ал. 1, т. 2 се определя на базата на: 1. разрешен обем на изземване – в случаите по буква "а";", подобно на таксата за водовземане от минерални води (съгласно ал. 3 на същия чл. 194) и различно от предвиденото за другите уредени в чл. 194 дейности (с отчитане на реално отнетото количество или аналогично). В мотивите на вносителя на проекта на ЗИДЗВ (Министерския съвет) се подчертава, че законът цели осигуряване на интегриране на политиката по водите и политиките в отраслите във водния сектор и обезпечаване (вкл. финансово) на изпълнението на програмите от мерки в плановете за управление на речните басейни, както и добро (вкл. с отстраняване на пропуските в отговор на получените препоръки от Комисията на ЕС) транспониране на Директива 2000/60/ЕО (Рамковата директива, във връзка с която към момента на приемането на закона Комисията на ЕС е започнала процедура за установяване на нарушение и е издала официално уведомително писмо), Директива 2007/60/ЕО и Директива 2006/118/ЕО. В мотивите на законопроекта се подчертава, че това са "необходими изменения", като на първо място се поставят "финансовата организация и икономическото регулиране в областта на водите, вкл. ефективно въвеждане на принципа "замърсителят плаща", и въвеждане на такси за всички дейности, които могат да въздействат значимо върху водите, определени съгласно Рамковата директива за водите като "водни услуги" и идентифицирани в първите плановете за управление на речните басейни". Видно от тези плановете, дейността по изземване на наносни отложения в Дунавския район се квалифицира като причиняваща "сериозен натиск върху околната среда". Именно с оглед на този натиск и в приложение на заложения в Рамковата директива принцип "замърсителят плаща" законодателят е предприел съответни промени в метода за определяне на

таксата при изземването на наносните отложения. По този начин националният законодател следва стандартите на правото на ЕС при създаване на правни гаранции за опазването на околната среда и в частност на водите като призната европейска ценност и общо наследство.

Таксите за индивидуално използване на водите и водните обекти (съгласно разпоредбата на чл. 43, ал. 4 ЗВ) и размерът на таксите по ал. 1, т. 1 – 3, начинът и редът за тяхното изчисляване и заплащане (според чл. 194, ал. 6) се определят с тарифа, приета от Министерския съвет.

Приложимата Тарифа за таксите за водовземане, за ползване на воден обект и за замърсяване (обн., ДВ, бр. 2 от 6.01.2017 г., в сила от 1.01.2017 г.) (тарифата) е приета с Постановление № 383 от 29.12.2016 г. на Министерския съвет на Република България. Разпоредбите на чл. 4 и 13 от тарифата уреждат таксите за ползване на воден обект за изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилища, като възпроизвеждат изцяло разпоредбата на чл. 194, ал. 4, т. 1 във връзка с ал. 1, т. 2 ЗВ. Тези разпоредби на тарифата са предмет на оспорване по адм. дело № 12312/2020 г. по описа на ВАС, по повод на което е отправено искането по настоящото конституционно дело.

## II. Относително право на Европейския съюз

С определение от 14 септември 2021 г. за допускане на искането за разглеждане по същество Конституционният съд е указал на вносителя – тричленен състав на ВАС – да направи допълнителни уточнения със съответните доводи относно приложимото право в съдебното производство пред него. Макар вносителят да не е представил нови съображения в тази насока, Конституционният съд отчита, че като посочва в искането си становището на ответника по делото пред него – Министерския съвет – тричленният състав на ВАС не прави възражения относно указаната в това становище връзка на оспорения пред него акт (тарифата) с правото на ЕС. Конституционният съд намира, че тричленният състав на ВАС споделя тази позиция на Министерския съвет при определянето на приложимото по делото пред него право.

Съдът не отстъпва от своята позиция, че изясняване на приложимото вътрешно право в контекста на правото на Европейския съюз е необходимо винаги когато приложима вътрешна правна норма попада в приложното поле на правото на ЕС и особено когато представлява акт по транспониране на съюзна директива (каквото е Законът за водите) и поради това се дължи на общо основание (*ipso jure*) от всеки правен субект, който я прилага, и в частност от всеки съд в съдебната система. Тази преценка от сезиращ по

реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията субект (съдебен състав на ВКС/ВАС) попада също така в обхвата на отсъждане от Конституционния съд, доколкото пряко се отнася към решаването на преюдициалния въпрос за неговата юрисдикция (Определение от 24.02.2022 г. по к.д. № 15/2021 г.).

Това е така, тъй като Република България като член на ЕС и по смисъла на чл. 4, ал. 3 от Конституцията е обвързана от принципите на непосредствена приложимост, примат и директен ефект на правото на ЕС (в този смисъл Решение № 14 от 12 октомври 2021 г. по к.д. № 14/2020 г.) и от задължението за съответстващо на правото на ЕС тълкуване на попадащите в неговото приложно поле вътрешни правни норми в изпълнение на принципа на ефективност на правото на ЕС (чл. 19, § 1, ал. 2 от Договора за ЕС, ДЕС).

Всеки съд от националната съдебна система по всяко дело следва служебно да провери дали предметът на делото или приложимите вътрешни правни норми имат връзка с правото на ЕС (дали приложимата вътрешна правна норма представлява мярка по прилагането му, или по друг начин е свързана с него) и ако установи връзка – да съобрази в пълнота последиците от неговото действие. Това означава последователно да бъде установено дали в правото на ЕС има самоизпълними норми (годни за прилагане като източник на субективни права), ако не – кои са относимите съюзни правни норми (вкл. принципи); дали те налагат определено съдържание на приложимата вътрешноправна уредба; дали допускат изключение (дерогация); дали оставят на държавата свобода на преценка (дискреция) при приемането на вътрешни правни мерки (особено при транспониране на директива), дали са спазени границите на допустимата дерогация и/или дискреция; какво е съответстващото на правото на ЕС тълкуване на приложимите вътрешноправни норми, вкл. и дали то не преодолява евентуално съмнение за противоречие на тези норми с Конституцията; както и дали те не са несъвместими с правото на ЕС. Ако съответстващо на правото на ЕС тълкуване на приложимата вътрешна правна норма се окаже невъзможно, тъй като би противоречало пряко на смисъла на нормата (тълкуване *contra legem*), е налице противоречие, при което вътрешната правна норма трябва да бъде оставена неприменена, без да се иска или изчаква отмяната на тази разпоредба по законодателен или друг конституционно предвиден ред (Съд на ЕС, дело *A c/ B et a.*, C-112/13, ECLI:EU:C:2014:2195), с резервата за съмнение за порок на относимата съюзна правна норма (*ultra vires* или друг) или за нарушаване на националната конституционна идентичност, при което ще е необходимо произнасяне на Съда на ЕС. В случай на основателно съмнение относно

валидността или тълкуването на относима съюзна правна норма националният съд също трябва да поиска преюдициално произнасяне на Съда на ЕС и да се съобрази с него.

Само ако след осъществяването в пълнота на този анализ за съда остане или възникне основателно съмнение за противоречие с Конституцията на приложима вътрешна правна норма или на относима съюзна правна норма, той следва да потърси произнасяне на Конституционния съд със съответните доводи.

Когато една вътрешна правна норма попада в приложното поле на правото на ЕС, единствено прочитът ѝ в неговия контекст може да разкрие в пълнота нейните цели, съдържание и правни последици. Съответстващото на правото на ЕС тълкуване на вътрешната правна норма в неговия обхват е определящо за прилагането на тази норма. То може да позволи преодоляване на противоречие между вътрешната норма и правото на ЕС, от една страна, както и между вътрешната норма и националната конституция, от друга страна.

Така обоснованият подход е още по-наложителен в случаите, какъвто е и настоящият, когато оспорената пред Конституционния съд норма – или целият акт – транспонира съюзна директива.

В съответствие с посоченото Конституционният съд установи следното:

Съвкупността от основни положения и разпоредби в посочените актове на правото на ЕС ясно очертава връзка с настоящото конституционно дело. Съгласно деветото съображение от преамбюла на ДЕС държавите членки изразяват решимост да насърчават засилени единство и защита на околната среда. Според чл. 3, § 3, ал. 1 ДЕС Съюзът работи за устойчивото развитие на Европа, основаващо се на силно конкурентна социална пазарна икономика, една от целите на която е високо равнище на защита и подобряване качеството на околната среда. Съгласно чл. 4, ал. 2, буква "д" от Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС) околната среда е материя в поделена с държавите членки компетентност на ЕС, уредена в чл. 191 и сл. в дял XX "Околна среда" от ДФЕС и визирана в редица други негови разпоредби. В обхвата на тази материя се включват и водите (видно и от първото съображение в преамбюла на Рамковата директива за водите). Редом с това Законът за водите е мярка по транспониране на съюзни директиви. Поради това както делото пред тричленния състав на ВАС, така и предметът на настоящото конституционно дело са в приложното поле на правото на ЕС.

Облагането с държавни такси на услугите, свързани с ползване на водите, не е уредено в правото на ЕС със самоизпълними норми.

Относитими към делото, освен вече посоченото, са и редица други разпоредби от ДФЕС, а пряко относима към предмета на делото е Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 г. за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите (обн., ОВЕО, L 327, 22.12.2000 г., Рамкова директива за водите). Съгласно чл. 191, § 2 ДФЕС съюзната политика за околната среда се основава на принципите на предпазните мерки и превантивните действия, на принципа на приоритетното отстраняване на замърсяването на околната среда още при източника и на принципа "замърсителят плаща" и според чл. 191, § 1 има за цел постигането на високо равнище на защита и допринася за осъществяването на целите за опазване, защита и подобряване на качеството на околната среда, защита на здравето на хората, разумно и рационално използване на природните ресурси и др. Тази съюзна политика е регламентирана от широк кръг правни актове, като в частност политиката по водите е уредена от Директива 2000/60/ЕО (Рамковата директива за водите), Директива 2006/118/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за опазване на подземните води от замърсяване и влошаване на състоянието им, Директива 2008/105/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за определяне на стандарти за качество на околната среда в областта на политиката за водите и много други. В Закона за водите изрично са посочени голям брой съюзни директиви, транспонирани със закона или пряко относими към него, и са посочени редица "релевантни актове". Съгласно чл. 193 ДФЕС държавите членки могат да приемат по-строги предпазни мерки, ако са съвместими с Учредителните договори на ЕС.

Таксите по чл. 194 ЗВ са част от регулирането на дейностите по управление на водите, основаващо се на принципите, установени в чл. 192, ал. 1 от този закон, и на Рамковата директива за водите. Пряко относими към предмета на делото са и съображения 4, 11, 13, 17, 18, 19, 26, 33, 34 и 38 от преамбюла и разпоредбите на чл. 1 (Цел) и чл. 2 (Определения), т. 1 ("Повърхностни води"), т. 3 ("Вътрешнотериториални води"), т. 4 ("Река"), т. 7 ("Крайбрежни води"), т. 11 ("Водоносен хоризонт"), т. 33 ("Замърсяване") от Рамковата директива. Те не налагат определено конкретно съдържание на вътрешните правни норми относно определянето и/или изчисляването на таксите за ползване на води или водни услуги. Оспорената норма на чл. 194, ал. 4, т. 1 ЗВ е мярка по транспониране, която не възпроизвежда конкретна норма от транспонираната съюзна директива,

а се вписва във и служи за постигане на поставените от нея цели и посочени дължими от държавите членки резултати.

Относимата съюзна правна уредба не налага конкретни задължения за държавите членки относно правния режим на приложимите в обсъжданата материя такси. Тя оставя на държавите членки свобода на преценка относно начина на определяне или изчисляване на таксите в рамките на общите изисквания и цели на директивата и стандартите, установени от нея и от други относими разпоредби на правото на ЕС, посочени по-горе.

Оспорената разпоредба на чл. 194, ал. 4, т. 1 ЗВ е националната законодателна мярка за постигане на определените в Рамковата директива резултати, която остава в пределите на предоставената свобода на преценка и е в съответствие с духа и буквата на относимите норми на правото на ЕС. Тя е приложимото право в съдебното производство пред сезирация субект – тричленен състав на ВАС, и съответно – годен предмет на преценка в настоящото конституционно производство.

### III. Конституционна защита на околната среда и водите

Опазването на околната среда е прогласена от Конституцията на Република България ценност с оглед защита на интересите както на обществото като цяло, така и на правата на отделните граждани. Конституцията потвърждава необходимостта от осигуряване на здравословна околна среда за благосъстоянието на човека и осъществяването на основните права на човека, включително и правото на живот.

Разпоредбата на чл. 55 закрепва като основно право правото на гражданите на здравословна и благоприятна околна среда в съответствие с установените стандарти и нормативи, а чл. 15 налага задължения на държавата да осигурява опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната (Решение № 5 от 19.04.2019 г. по к.д. № 12/2018 г.). Неделима част от тези задължения е опазването на водите.

Предвидените в чл. 15 от Основния закон задължения обвързват всички правни субекти, но държавата има отговорност за осигуряване на опазването и възпроизводството на околната среда и на изпълнението на задълженията към околната среда на другите правни субекти. Едно от проявленията на тази отговорност е задължението на законодателя да създаде такова законодателство, което да гарантира осъществяването на



правата по чл. 15 и 55 от Конституцията, като грижата за околната среда следва да се осигури на всички равнища на правна регулация (Решение № 6 от 16.06.2020 г. по к.д. № 10/2019 г. и Решение № 12 от 2013 г. по к.д. № 9/2013 г.). Задълженията, произтичащи от чл. 15 от Конституцията, са "императив", който се отнася до "всички дейности" на държавата (Решение № 12 от 28.11.2013 г. по к.д. № 9 от 2013 г.).

Разпоредбите на чл. 15 и 55 от Конституцията, разгледани в систематична и телеологическа връзка, показват, че защитата на околната среда не се свежда просто до съхранението на един ресурс, а е важно средство за осигуряване на това общо благо и за защита на широк спектър от неимуществени интереси на гражданите.

Законът за водите е основният правен акт в българската правна система, закрепващ принципите и правната рамка на екологичното използване на водите, вкл. чрез система от предпазни мерки и стимули, целящи избягването на негативното въздействие върху околната среда от човешката дейност, което е важен приоритет в условията на изключителен натиск върху околната среда, включително големите загуби на води през последните десетилетия. Законът има решаваща роля за изграждането на национална система за осигуряване на предпазни мерки и стимули, целящи избягването на негативното въздействие върху околната среда от човешката дейност, което е "важен приоритет в условията на изключителен натиск върху околната среда, включително големите загуби на биологично разнообразие през последните десетилетия" (Решение № 14 от 12.10.2021 г. по к.д. № 14/2020 г.).

Направените изменения в ЗВ, вкл. в чл. 194, ал. 4, т. 1, макар да не са изрично мотивирани със защитата на конкретно посочени конституционни ценности, естествено и пълноценно се вписват в задължението на държавата да осигури опазването на околната среда по смисъла на чл. 15 и да гарантира правото на гражданите на здравословна и благоприятна околна среда в съответствие с установените стандарти и нормативи съгласно разпоредбата на чл. 55 от Основния закон. Доколкото ЗВ и посоченият ЗИДЗВ са приети, както беше посочено по-горе, и с цел транспониране на директиви на ЕС в обсъжданата по настоящото конституционно дело материя достиженията на правото на ЕС и установените стандарти на защита на околната среда, включително на водите като общо европейско наследство, следва да бъдат взети предвид в настоящото производство.

#### IV. Конституционни основи на правния режим на таксите

"Такса" не е законово определено понятие. В доктрината и съдебната практика таксата се разглежда като вид вземане с финансовоправен произход, представляващо насрещна престация за определена публична услуга. Общата правна уредба се съдържа в чл. 60, ал. 1 от Конституцията и е доразвита на законово и подзаконово ниво.

Таксите имат характер на дължимо парично плащане, което се закрепва и определя по размер едностранно от държавата чрез властническия метод на правно регулиране. Правният режим на таксите в немалка степен е идентичен на режима на данъците, но за разлика от данъците таксите нямат безвъзмезден характер и имат разходопокривна цел, а в материята на околната среда са подчинени и на принципа "замърсителят плаща". Таксите се дължат за дейност или услуга, предоставени от орган с властнически правомощия.

Правното основание и размерът на таксите се определят от държавата чрез нормативен акт, като основен критерий при определяне на размера е покриването на извършените разходи или на част от тях. По-конкретно, необходимо е таксата да съответства на разходите на административния орган за извършване на даденото действие или услуга, за упражняване на контрол и всички административни разходи за изпълнение на задълженията на длъжностните лица. В този смисъл приложение намира принципът на съразмерност, уреден в чл. 8 от Административнопроцесуалния кодекс. В повечето случаи задължението за плащане на такса се поражда по волята на правните субекти, които желаят да се ползват от дадената дейност или услуга. От фискална гледна точка таксите, когато се дължат към държавата или общините, представляват вид бюджетен приход с постоянен характер.

В практиката на Конституционния съд (Решение № 10 от 1.11.2003 г. по к.д. № 12/2003 г.) се подчертава, че по отношение на тази категория публични вземания намира приложение принципът на законоустановеност, който се прилага по отношение на правното закрепване на таксите: уреждане със закон на основанията и условията, при които се дължат, и на начина на определяне на задължените лица и на органа, в чиято полза следва да се заплатят. По отношение на размера на таксата обаче, макар отново да е налице необходимост от регламентация в нормативен акт, не е задължително той да бъде закон в тесен смисъл – допустимо е това да се извършва и чрез подзаконов нормативен акт (обратното е валидно за данъците – арг. от чл. 84, т. 3 от Конституцията). Такова е и преобладаващото разрешение в практиката, като поради многообразието и необходимостта от чести промени размерът на таксите се определя в тарифа,

приета с постановление на Министерския съвет или друг орган. В Закона за водите чл. 43, ал. 4 и чл. 194, ал. 6 изрично предвиждат именно такъв подход.

При определянето на размера на таксите отделните дейности по предоставянето на дадената услуга следва да бъдат ясно разграничени една от друга и обособени (Решение № 13 от 31.07.2014 г. по к.д. № 1/2014 г.). Само в този случай е допустимо определянето на няколко отделни такси за всяка една от обособените дейности/услуги. В компетентността на законодателя е да установи вида на таксите и принципите, въз основа на които се определя техният размер. Тази дейност се извършва едностранно с властнически актове. Необходимо е още да бъдат спазени ясни правила, които да гарантират, че юридическите лица и гражданите няма да бъдат излишно и неоснователно обременени от финансовите задължения. Следователно необходимостта от плащането на такса трябва да е обективна, очевидна, обоснована и определена въз основа на прозрачна процедура. Следва да бъде съблюдаван и принципът на пропорционалност с оглед намиране на баланс между частния и публичния интерес. Необходимо е и така определените такси да бъдат насочени към постигане на целите на съответния закон.

При таксите, за разлика от гражданските правоотношения, с оглед специфичния характер на вземането не е налице изискване за еквивалентност на престациите. Въз основа на властническия метод на регулиране държавните органи и в конкретния случай Народното събрание в качеството си на законодател имат дискрецията да определят режима, като отчитат обективните особености и евентуално диференциращи характеристики на дейностите и принципа на целесъобразност. Тази свобода на преценка не е неограничена, а е рамкирана от различни конституционно установени ценности, въплътени в принципите за защита от дискриминация, еднакви правни условия за стопанска дейност, предотвратяване на нелоялната конкуренция и др.

Глава единадесета на ЗВ урежда икономическото регулиране на водите, една от целите на което е устойчивото използване и опазването на водите. Икономическото регулиране (вкл. чрез такси) е подчинено съгласно чл. 192, ал. 1 ЗВ на принципите "възстановяване на разходите за водни услуги, включително на тези за околна среда и за ресурса" и "замърсителят плаща", които са в основата и на начина на определяне на таксите по Тарифата за таксите за водовземане, за ползване на воден обект и за замърсяване. Тези принципи се прилагат, като се вземе предвид и дължимият икономически анализ по ал. 2, т. 1, разработен съгласно чл. 192а

ЗВ за съответния район на басейново управление. В съответствие с конституционната повеля за опазване на околната среда чл. 192б ЗВ изисква таксите да бъдат съобразени със социалния и икономическия ефект и с ефекта на опазване на околната среда чрез възстановяване на разходите за водни услуги. Предвидените в закона такси за водоземане, водоползване и замърсяване са един от инструментите на икономическо регулиране и за възстановяване на ресурсните разходи и разходите за околната среда. Той осигурява приноса на различните водоползватели към възстановяването на разходите за водни услуги и насърчава ограниченото използване на водите като силно застрашено природно богатство. Тарифата е разработена в съответствие с предвидените мерки, включени в плановете за управление на речните басейни, за осигуряване на ценовата политика, създаваща подходящи стимули за потребителите за ефективно използване на водите и принос на водоползвателите към възстановяване на разходите за водни услуги. Членове 4 и 13 от тарифата, които възпроизвеждат чл. 194, ал. 4, т. 1 ЗВ и предвиждат базата за определяне на таксата да бъде разрешеният обем на изземване, а не реално изетият обем вода, имат и своя строго специфичен икономически ефект, свързан с възможността на държавата да планира и предвиди конкретни финансови постъпления от ползватели на услугите и да ги предвиди при възстановяване на разходите за водни услуги.

Изложеното позволява да се заключи, че разпоредбата на чл. 194, ал. 4, т. 1 от Закона за водите не противоречи на конституционните основи на правния режим на таксите.

#### V. Конституционният принцип на еднакво третиране

Преценката на основателността на изразеното в искането на ВАС съмнение относно съответствието на чл. 194, ал. 4, т. 1 ЗВ с принципа на еднакви условия за стопанска дейност на гражданите и юридическите лица, установен с чл. 19, ал. 2 от Конституцията, трябва да се постави на основата на конституционното разбиране за равенство и за това кому се дължи еднакво третиране.

Разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от Основния закон в частта "еднакви условия за стопанска дейност" конкретизира конституционния принцип на равенство. Равенството е основен конституционен принцип на гражданското общество и правовата държава по смисъла на второто съображение в преамбюла и чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България и е основа за тълкуване и прилагане на Конституцията и за нормотворческата дейност и основно право на гражданите (Решение № 4 от 20.04.2021 г. по к.д. № 1/2021 г. и Решение № 14 от 14.11.1992 г. по к.д. №

14/1992 г.). Принципът на равенство гарантира равенство пред закона (Решение № 6 от 27.04.2010 г. по к.д. № 16/2009 г.). Равенството пред закона се изразява в две основни форми – задължение за равно третиране и забрана за произволно неравно третиране (Решение № 4 от 20.04.2021 г. по к.д. № 1/2021 г. и Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к.д. № 8/2004 г.). Забраната за произвол е материален елемент от принципа на правовата държава и е насочен към държавните органи, включително и към законодателя.

Конституционният съд последователно се придържа към утвърденото в съвременната конституционноправна доктрина и практика схващане за равенството пред закона като относителна, а не абсолютна равнопоставеност (Решение № 5 от 11.05.2017 г. по к.д. 12/2016 г.). В правовата държава повелята за равно третиране задължава нормотвореца да урежда подобните случаи по еднакъв начин, а различните – по различен, респ. задължение на публичната власт е да третира "еднаквите еднакво" (Решение № 4 от 20.04.2021 г. по к.д. № 1/2021 г. и Решение № 11 от 10.05.2010 г. по к.д. № 13/2010 г.). Само така може да се гарантира равенството пред закона и да се осигури справедливост в обществото.

Това разбиране съответства на основния принцип на равенство в правото на ЕС. Европейският съюз като "правов съюз" е основан на равенството като висша ценност, на която принципът на еднакво третиране (недискриминация) е същностно юридическо проявление. Правната уредба и съдебната практика придават на принципа на равенство роля на един от централните принципи на интеграционния правопорядък. Дял I на ДЕС, озаглавен "Разпоредби относно демократичните принципи", закрепва на първо място (в чл. 9) зачитането на равенството между гражданите и го урежда като "трансверсален принцип", който обхваща "всички дейности на Съюза". Като такъв той е естествено съобразен и в съюзната правна уредба на опазването на околната среда. Хартата на основните права на ЕС потвърди с нова и по-пълна редакция забраната в ЕС на дискриминацията във всички възможни форми, вкл. по отношение на всяка мярка на държава членка, попадаща в обхвата на правото на ЕС (арг. от Разясненията по чл. 21 от Хартата, които уточняват и че чл. 19 ДФЕС предоставя на Съюза компетентност да приема законодателни актове, включително да хармонизира законовите и подзаконовите разпоредби на държавите членки с цел борба с изброените в чл. 19 от Хартата форми на дискриминация). В този смисъл законодателството на ЕС може да обхване действията на органите на държава членка (както и отношенията между правните субекти) във всяка област, попадаща в областите на компетентност на Съюза – а водите са една от тях като част от материята на околната среда. Разясненията

към Хартата потвърждават, че разпоредбата на чл. 20 (определяща, че "всички хора са равни пред закона") съответства на общ принцип на правото, който е закрепен във всички европейски конституции и признат от Съда на ЕС като основен принцип на правото на ЕС (Racke, 283/83, ECLI:EU:C:1984:344; EARL, 15/95, ECLI:EU:C:1997:196, и Karlsson, 292/97, ECLI:EU:C:2000:202). В своя прочит на приложението на принципа на равенство Съдът на ЕС последователно потвърждава разбирането, че "лицата, които се намират в една и съща ситуация, трябва да получат еднакво правно третиране" (Grzelczyk, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458). Приложението на принципа на равенство в частност по отношение на заплащането на държавни такси няма уредба в правото на ЕС и спрямо тази материя приложимо е общото разбиране за еднакво третиране, което допуска диференциация между групи лица, основана на обективен и предвиден в закона признак, който съответства на легитимни цели и на общия принцип на съответствие между законовите мерки и преследваните цели (пропорционалност) и не противоречи на друго основание на общия принцип на равенство пред закона. Водеща следва да бъде обективната преценка дали правните субекти се намират в една и съща или сходна ситуация, или не.

Еднакви са ситуацияите, между съществените характеристики на които няма разлика. Сходни са ситуацияите, които не са еднакви, но са съпоставими в съществените си характеристики и между които няма съществени разлики, което изключва случаите на привидна съпоставимост или близост без реална връзка. Преценката за еднаквост или сходство в съществените характеристики или за наличие на съществени разлики не може да бъде направена абстрактно – тя зависи от обективните особености на конкретната материя (в частност икономическа дейност) и се прави за всеки отделен случай с оглед характеристиките му.

Наличието на съществени разлики изисква от законодателя да диференцира правната уредба (Решение № 3 от 27.06.2013 г. по к.д. № 7/2013 г.). Конституционният съд е изяснил в практиката си, че ако за едно и също право или задължение законът предвижда диференциация, това не означава нарушаване на конституционния принцип на равенство пред закона. Без диференциация не биха могли да се отчетат обективните или субективните различия, изискващи нееднаква правна уредба, за да се постигне равенство пред закона. Уредбата на правата и задълженията на гражданите в Конституцията и тяхната детайлна уредба в другите нормативни актове се изграждат на основата на диференцираност, за да се постигне необходимата справедливост чрез равно третиране (Решение № 6

от 27.04.2010 г. по к.д. № 16/2009 г.). Диференциацията позволява в закона в по-голяма степен да се отчете точното и справедливо приложение на равенството, като се вземат предвид съществуващите обективни и субективни различия, изискващи нееднаква правна уредба (Решение № 8 от 30.06.2020 г. по к.д. № 14 от 2019 г.). Затова равенството на гражданите пред закона не изключва правото на законодателя да въведе със закон специфични условия и/или изисквания за упражняване на определена дейност. Ако тези условия са еднакви за всички, които я упражняват, те са равнопоставени, независимо от това, че част от тях не могат фактически да отговорят на тези условия (Решение № 4 от 20.04.2021 г. по к.д. № 1/2021 г.). Затова, ако диференциацията се основава на определен критерий и той се прилага спрямо всички от една група субекти, предвиждането в закона на диференциация за едно и също право или задължение не е нарушение на конституционния принцип на равенство пред закона (Решение № 3 от 27.06.2013 г. по к.д. № 7/2013 г. и Решение № 6 от 27.04.2010 г. по к.д. № 16/2009 г.).

Съдът е подчертавал в практиката си, че заложените в чл. 19, ал. 2 от Конституцията принципи на свободна стопанска инициатива и еднакво третиране (чрез еднакви правни условия за стопанска дейност) закрепват правно, а не икономическо равенство и не са абсолютни, а може да бъдат ограничавани с оглед защитата на други конституционни ценности, както и при наличие на съображения за обществено значими и приоритетни цели (Решение № 6 от 27.04.2010 г. по к.д. № 16/2009 г., Решение № 11 от 18.12.2007 г. по к.д. № 6/2007 г., Решение № 5 от 26.09.2002 г. по к.д. № 5/2002 г., Решение № 6 от 25.02.1997 г. по к.д. № 32/1996 г., Решение № 3 от 13.04.2006 г. по к.д. № 4/2006 г. и др.).

По отношение на стопанските субекти принципът на еднакво третиране има предвид еднакви правни условия за всички стопански и правни субекти, осъществяващи еднакви или сходни дейности в отделен икономически отрасъл, но не непременно еднаквост между всичките многообразни икономически отрасли, нито между различните стопански дейности в рамките на един икономически отрасъл. Гарантиране на еднакви правни условия се дължи на всички стопански оператори, осъществяващи еднакви или сходни дейности в определен отрасъл, но разбира се не и еднакви правни условия за всички многообразни стопански дейности или абстрактно за всички правни субекти. Равенството пред закона не е еднаквост на всички субекти на едно право или задължение. Принципът на равно третиране може да намери приложение по отношение на всички правни субекти само в рамките на определен конкретен вид стопанска

дейност. Съдът ясно определя, че при еднакви условия трябва да бъдат поставени субектите, осъществяващи идентична или сходна дейност в даден икономически отрасъл (Решение № 4 от 11.03.2014 г. по к.д. № 12/2013 г.). Член 19, ал. 2 от Конституцията има предвид "еднакви правни условия за всички стопански и правни субекти, осъществяващи еднакви или сходни дейности в определена сфера, но не непременно еднаквост между всичките многообразни стопански сфери" (Решение № 5 от 26.09.2002 г. по к.д. № 5/2002 г.).

Различните стопански дейности се характеризират с вътрешни специфики, които по необходимост изискват прилагането на гъвкав нормативен подход за постигане на целите на правната уредба. Поради това при определени условия някои конституционни норми допускат нюансирано законодателно решение. Според Решение № 5 от 26.09.2002 г. по к.д. № 5/2002 г. "многообразието и спецификата на различните стопански сфери предпоставят необходимост от различни правни режими за ефикасно осъществяване на съответстващите им различни дейности" (така и в Решение № 11 от 10.07.2014 г. по к.д. № 2/2013 г. и Решение № 5 от 26.09.2002 г. по к.д. № 5/2002 г.). "...Конституционното правило на чл. 19, ал. 2, според което законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, не е абсолютно. То има предвид еднакви правни условия за всички стопански и правни субекти, осъществяващи еднакви или сходни дейности в определена сфера, но не непременно еднаквост между всичките многообразни стопански сфери. Съображения за целесъобразност, както и наличието на необходимост от постигането на обществено приоритетни и значими цели... допускат различия в законодателните решения, без това да противоречи на конституционния принцип по чл. 19, ал. 2. В подобен смисъл са и други решения на Конституционния съд, като например Решение № 9 от 1999 г. по к.д. № 8/99 г. и Решение № 30 от 1998 г. по к.д. № 23/98 г." Затова в практиката на Конституционния съд е трайно утвърдено разбирането (обобщено в Решение № 5 от 11.05.2017 г. по к.д. 12/2016 г.), че конституционният принцип на равенство пред закона не е нарушен, когато за едно и също право или задължение законът предвижда диференциация, вкл. чрез специален режим за определена група икономически субекти, ако диференциацията се основава на определен критерий, приложим спрямо всички субекти от една група (Решение № 6 от 27.04.2010 г. по к.д. № 16/2009 г.), и признакът за разграничаване е обективен, прозрачен и недискриминационен. Основният закон не допуска необоснованата диференциация и изисква да се предоставят еднакви гаранции и условия за



стопанска дейност за всички субекти в дадена група (Решение № 13 от 31.07.2014 г. по к.д. № 1/2014 г.).

Въпросът за избора на критерий при диференциране на субектите по групи, вкл. за възлагане на субектите на нееднакви задължения, е въпрос за социална, икономическа и политическа целесъобразност, като критерият трябва да е закрепен в закона или да може да бъде изведен от съответната правна уредба и да отчита спецификата на извършваната дейност (Решение № 6 от 27.04.2010 г. по к.д. № 16/2009 г.). Съображения за целесъобразност, както и наличието на потребност от постигане на обществено приоритетни и значими цели допускат различия в законодателните решения, без това да противоречи на конституционния принцип по чл. 19, ал. 2 от Конституцията (Решение № 5 от 26.09.2002 г. по к.д. № 5/2002 г.). Поради това и преценката за обосноваване на диференциращ подход и критериите, на които той се основава, се прави конкретно за всеки отделен случай.

Изложеното позволява да се заключи, че равно третиране се дължи на извършващите икономическа дейност правни субекти, когато осъществяват една и съща или сходна дейност. Това разбиране е приложимо и за законодателното закрепване на задължение за заплащане на такси.

Воден от изложеното разбиране, съдът следва да направи преценка дали в конкретния случай е налице конституционно допустима диференциация на законовата уредба на таксите по Закона за водите. За да се установи дали на всички правни субекти, извършващи свързани с водоползване икономически дейности, се дължи еднакво третиране по отношение на определянето на дължимите такси, е необходимо да се прецени дали тези дейности са еднакви или поне сходни, или са различни.

Законът за водите прилага диференциращ подход в редица случаи, включително и в чл. 194 по отношение на начина на определяне на таксите за правото на използване на водите. Този подход се основава на обособяване на стопанските субекти с оглед различия между осъществяваните от тях дейности. В същото време субектите, осъществяващи една и съща дейност или сходни дейности, се третират еднакво. Вносителят на искането смята, че диференциращият подход по отношение на таксуването на различните икономически дейности, свързани с водоползване, поставя стопанските субекти, осъществяващи изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилищата, в неравностойно положение спрямо останалите ползватели на водите и поради това противоречи на чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

Конституционната допустимост на заложена в закон диференциация в частност по отношение на стопански дейности зависи от преценката дали са налице специфични особености на конкретния отрасъл или на осъществяваната стопанска дейност, т. е. на условията, които са присъщи само на този отрасъл или на конкретната стопанска дейност (в този смисъл Решение № 11 от 18.12.2007 г. по к.д. № 6/2007 г.).

За да се реши дали оспорената разпоредба на чл. 194, ал. 4, т. 1 ЗВ нарушава принципа на еднакви правни условия за стопанска дейност (и по-общо принципа на равно третиране), е необходимо да се провери дали отразената в нея диференциация се основава на обективни критерии, или дейността по изземване на наносни отложения, таксувана по реда на чл. 194, ал. 4, т. 1 във връзка с ал. 1, т. 2 ЗВ, може да бъде разглеждана като еднаква или по същество сходна с дейностите по водовземане, таксувана по реда на чл. 194, ал. 2 във връзка с ал. 1, т. 1 ЗВ, в рамките на една и съща стопанска сфера, при което би било налице недопустимо диференцирано третиране на правните субекти, докато при съществени различия в дейността не би могло да се установи нарушаване на правото на еднакви правни условия за стопанска дейност поради хетерогенния им характер.

Член 194 ЗВ урежда общо режима на таксите за правото на използване на водите и диференцирано – начина на определяне на таксите за различните видове водоползване. Алинея 1 определя като подлежащи на таксуване водовземането, ползването на воден обект и замърсяването. Алинея 2 предвижда таксата по ал. 1, т. 1, букви "а" и "б" (водовземане от повърхностни или от подземни води) да се определя на базата на отнетия обем вода и съответните норми за водопотребление, определени в наредбата, предвидена в чл. 117а, докато ал. 3 предвижда таксата за водовземане от минерални води да се определя на база разрешения обем вода и температурата на минералната вода. Оспорената разпоредба на чл. 194, ал. 4, т. 1 предвижда таксата по ал. 1, т. 2 (за ползване на воден обект) в случаите по буква "а" (изземване на наносни отложения от река Дунав и водоохранилища) да се определя на базата на разрешен обем на изземване. Този начин на определяне на таксата е различен от предвидения в ал. 2 и аналогичен на предвидения в ал. 3.

Законодателят използва диференциращ подход в цялата уредба на чл. 194 ЗВ и третира различно отделни групи стопански дейности. Той ясно разграничава (и урежда поотделно) дейностите по водовземане (ал. 1, т. 1) и по ползване на воден обект (ал. 1, т. 2), като ги обособява самостоятелно и в отделни групи правни основания, както и замърсяването (т. 3) и концесиите

(т. 4). Същевременно за определянето на таксите законодателят третира по различен начин водоземането по ал. 1, т. 1, букви "а" и "б" (от повърхностни или от подземни води), водоземането по ал. 1, т. 1, буква "в" (от минерални води) и изземването на наносни отложения от река Дунав и водоохранилища по ал. 1, т. 2, буква "а", както и нарушаването на непрекъснатостта на река от съоръженията по ал. 4 (във връзка с чл. 156и, ал. 2, т. 4).

Тъй като вече бе установено, че диференциращ подход сам по себе си не е противоконституционен, следва да се провери дали е оправдан от специфики на дейностите. В случая разграничение между различните дейности, свързани с водите, е приложено в целия закон, който отчита различни по характер, цели и средства дейности в областта на водния сектор. Член 39 ЗВ изрично посочва, че "използването на водите и водните обекти включва водоземане и ползване на водния обект". Член 48, ал. 5 предвижда диференциация по отношение на водоползвателите, които са титуляри на разрешителни за водоземане по чл. 44 за аквакултури и свързаните с тях дейности – те не са задължени да измерват изземваните и използваните води, като ги отчитат въз основа на обема, посочен в издаденото разрешително. Член 50, ал. 4 прилага диференциращ подход по отношение на реда за удовлетворяване на исканията за разрешаване на водоземанията с оглед на обществения интерес, а ал. 5 подчинява промишлените цели на спазването на изискванията за опазване на околната среда, като според чл. 50а разрешителните по чл. 50, ал. 1 се преразглеждат относно съответствието с целите за опазване на околната среда и дори може да се отнемат. Член 58, ал. 1 въвежда изключения от общия разрешителен режим според някои специфики на дейностите. Член 60 предвижда редица диференциации по отношение на заявлението за издаване на разрешително, вкл. в ал. 3 по отношение на искане за издаване на разрешително за водоземане от повърхностни води (за обосновка на заявеното водно количество).

За справедливото и законосъобразно прилагане на закона и на предвидените в него диференциации в допълнителните разпоредби на ЗВ са закрепени повече от сто дефиниции на използваните понятия.

Разрешителният режим по глава четвърта от ЗВ показва ясно разграничение между формите и разновидностите на използването на водите, които се отразяват в правния режим и различните правни изисквания, квалификации, условия и параметри на разрешителните и административните производства по тяхното издаване и изменение. По

отношение на водовземането например поради неговите особености, свързани с опазването на водите и в частност на питейните води, чл. 83 предвижда възможности за ограничаване на правата на водовземане, произтичащи от разрешителното, каквито не са предвидени за ползването на воден обект (в частност чрез изземване на наносни отложения). Вътрешната диференциация в рамките на водоползването е отразена и в целия чл. 12 от тарифата и в частност с оглед на целите (ал. 6).

Този подход на законодателя не може да се разглежда като несъвместимо с Конституцията неравно третиране на еднотипни ситуации/субекти, а като различно третиране на различни дейности/субекти. В частност дейностите по "водовземане" и по "изземването на наносни отложения от река Дунав и водохранилища" не могат да бъдат разглеждани нито като еднаква дейност, нито като еднотипни или сходни дейности поради основни и съществени различия: различен предмет на дейност, различни обективни характеристики, вкл. различен натиск върху околната среда.

Разграничението между разглежданите стопански дейности се основава и на различния предмет на всяка от тях: според § 1, ал. 1, т. 7 от допълнителните разпоредби на ЗВ "водовземането" обхваща всички дейности, свързани с отнемане на води от водните обекти, докато по смисъла на § 1, ал. 1, т. 89 от допълнителните разпоредби на ЗВ изземване на наносни отложения (като водоползване или ползване на воден обект) се отнася именно за дейности по изземване на "динамичен възобновяем запас от твърдия отток, отложен в речното легло по време на пълноводие, с едрина на зърната над 0,1 мм, съставени от неразтворими минерални и скални частици".

Нормативно закрепено (в чл. 1, ал. 1, т. 89 от ДР на ЗВ) е разграничението, според което наносните отложения не са водна маса, а са твърди частици във водата, намиращи се в плаващо състояние или намиращи се на дъното на реката или водохранилищата, което предполага да се прави разлика между вода (водна маса) и специфична земна маса, намираща се във водата, респ. става дума за различни по вид природни ресурси. По своите свойства наносните отложения не само не са води, но и попадат в категорията на инертните материали. Тяхното изземване в България е разрешено единствено в река Дунав и водохранилища (с изключение на изземване на наносни отложения за осигуряване проводимостта на реките, като в този случай също е приложена съществена

диференциация предвид полезността на дейността – и такса не се дължи, чл. 143 ЗВ).

Специфика на дейностите разкрива и начинът на измерване на добития ресурс. При водовземането отнетият обем вода се измерва чрез монтирани измервателни устройства, които отговарят на нормативните изисквания за отчитане на реалното водопотребление (съгласно чл. 194а, ал. 1 ЗВ), докато при изземване на наносни отложения такова изискване за измервателни уреди, както и съответно измерване на отнетите количества в реален обем са практически неприложими, тъй като в рамките на речните легла ситуацията динамично се променя в зависимост от речния отток.

Различия между разглежданите дейности могат да бъдат установени и по екологични съображения. Екологичният аспект на проблема се състои в разликата между природните ресурси – обект на водовземане (отнемане само на водна маса), и природните ресурси – обект на ползването на воден обект (в частност чрез изземване на наносни отложения по р. Дунав и водохранилища), и в различната степен на натиск върху околната среда при тяхното добиване. Заповед № РД-970 от 28.07.2003 г. на министъра на околната среда и водите определя целия Дунавски район за басейново управление за "чувствителна зона" (такива зони са територии, чувствителни към биогенните елементи съгласно критериите на Директива 91/271/ЕО). Механизмите на управление на водите, предвидени в Рамковата директива за водите и в режима на Плановете за управление на речните басейни, най-общо включват специфичен подход към повърхностните води и водни тела и определяне на натиска върху водните системи и оценката на антропогенното въздействие при анализа на извършваните дейности, вкл. с оценка на хидроморфоложките елементи и условия на повърхностните водни тела, където изземването на наносите се оценява като форма на тежко въздействие и натиск върху водните тела и водните екосистеми. Процесът на добиване на материалите от наносите оказва едно от най-тежките въздействия върху водните тела и водните екосистеми и в този смисъл натиск и върху околната среда като цяло. Затова ЗВ е разпределил дейностите в различни групи с оглед на видовете разрешителни за водоползване. Дейността по изземването на инертни материали от р. Дунав е идентифицирана (и това е потвърдено в становището на министъра на околната среда и водите) като вид въздействие ("натиск") с най-голяма тежест при оценка на морфологичните изменения, при което се получават деформации на речното легло, изменят се очертанията на бреговете, прави се преразпределение на дълбочините, изменя се площта на речната повърхност, изменят се скоростта на течението и разпределението ѝ. Всичко

това причинява въздействие върху биологичните елементи за качество и екологично състояние на повърхностните водни тела и обосновава определянето на таксата с оглед акумулиране на по-големи приходи за опазване на р. Дунав и за дейности за възстановяване на екологичното равновесие в резултат от извършваната стопанска дейност и се насърчава опазването на бреговете на реките и намаляване на използването на природни ресурси за сметка на рециклирани материали, освен в случаите, когато чрез изземването на наносни материали се осигурява проводимостта на реките (дейност, която е определена от чл. 138, ал. 4, т. 5 ЗВ като постоянна за защита от вредното въздействие на водите по смисъла на чл. 137 и е освободена с чл. 58, ал. 1, т. 4 от разрешителния режим при определени условия) и се постигат екологични цели.

Затова да се разглеждат еднакво всички видове водоползване, респ. ползване на водни обекти, без да се отчитат спецификата на потребявания природен ресурс, видът и начинът на ползването му, екологичните последици от ползването му и връзката му с други природни ресурси, не би било екологосъобразно. Подобен подход би означавал (и съответно довел до) нерационално природоползване, нарушаващо не само чл. 15 от Конституцията, но и разпоредби от общото и специалното екологично законодателство (напр. принципите по чл. 3, т. 1 и 7 от Закона за опазване на околната среда). Прилагането на еднакъв критерий за определяне на таксите за отделните видове водоползване (изземване на наносни отложения или отнемане на води от водни повърхности), без да се отчита спецификата на природния ресурс, която предопределя и начина за неговото извършване, вкл. екологичните последици, би противоречало на конституционните принципи и разпоредби относно околната среда и на принципите по чл. 192 ЗВ и по чл. 9 от Директива 2000/60/ЕО. Поради същностните характеристики на водите като общонационален и неделим ресурс възприетото законодателно разрешение таксата за ползване на воден обект за изземване на наносни отложения от река Дунав и водохранилищата да се определя на базата на разрешения обем за изземване, а не на реално събрания обем, защитава интересите на обществото и се гарантират конституционно защитени ценности, като опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната (чл. 15), осигуряване на здравословна и благоприятна околна среда за гражданите (чл. 55) и едновременно с това се постига баланс със защита на свободната стопанска инициатива (чл. 19 от Конституцията), както и съответствие с правната уредба на ЕС. Подобен подход е приложение на

принципа "замърсителят плаща" с оглед на по-големия натиск върху околната среда. На този принцип се отдава по-голяма тежест при определяне на възстановяването на екологичните разходи по дейността по изземване на наносни отложения предвид спецификата на дейността в сравнение с дейността по водоземане. Това е мярка за постигане на целите за добро състояние на повърхностните водни тела съгласно чл. 4 от Рамковата директива за водите и като мярка по нейния чл. 11, т. 3, буква "б", както и в съответствие с чл. 143, т. 1 ЗВ (за защита от вредното въздействие на водите се забранява нарушаването на състоянието на леглата, бреговете на реките и крайбрежните заливаеми ивици) са въведени нормативните промени в чл. 118ж, ал. 2 и 3 ЗВ и е създадена забрана за изземване на наносни отложения от водните обекти с изключение на р. Дунав и водохранилищата или за поддържането на проводимостта на речните легла.

По отношение на таксите по чл. 194 ЗВ изразът "защитава потребителя" в чл. 19, ал. 2 от Конституцията следва да се тълкува като изискване за осигуряване на благоприятно състояние на околната среда за потребителите на водни услуги при извършването на дейности по водоползване и ползване на водни обекти (в случая – на наносни отложения в р. Дунав и водохранилищата) от титулярите на разрешително, като таксите, които заплащат тези титуляри, следва да отчитат съотношението разходи – ползи за околната среда. В разрешителното, което се издава от компетентния орган, се прогнозира такъв обем ползване на наносни отложения, който би следвало едновременно да отговаря на икономическите интереси на получаващия разрешение и на екологичните интереси на обществото, свързани с разрешаване на допустимото антропогенно въздействие върху околната среда с оглед на недопускане на прекомерно природоползване.

Обективните различия между ползването на воден обект (в частност чрез изземване на наносни отложения) и водоземането (с отнемане на води от водните обекти) обосновават и различия в основата, размера или начина на изчисляване на дължимите държавни такси. Поради това от гледна точка на неговия предмет и материално съдържание ползването на воден обект (в частност чрез изземване на наносни отложения) е дейност, различна от водоземането (дейности, свързани с отнемане на води от водните обекти). В същото време за стопанските субекти, които я осъществяват, не са предвидени различни правни условия при определяне на таксите и няма предпоставки за субективизъм и предоставяне на предимства на едни правни субекти спрямо други.

Изложеното позволява да се заключи, че доколкото разпоредбата на чл. 194 ЗВ не урежда нито една и съща дейност, нито сходни дейности, на субектите, които ги извършват, не се дължи еднакво третиране. Поради това чл. 194, ал. 4, т. 1 ЗВ не противоречи на конституционния принцип на равенство пред закона и на конституционното изискване на чл. 19, ал. 2 от Конституцията законът да създава и гарантира еднакви правни условия за осъществяване на стопанска дейност.

Предвидената с оспорената законодателна разпоредба диференциация не надхвърля пределите на законодателната преценка – тя е в съответствие с легитимната цел на законодателя да се предоставят адекватни гаранции за защитата на околната среда, като се съобразяват екологичните последици от конкретната дейност. В случая всички стопански оператори в обхвата на чл. 194, ал. 4, т. 1 ЗВ са обединени в една и съща група и в оспорената разпоредба не се прави разграничаване между тях по някакъв признак. Различният ред на изчисляване на таксите, предвиден в разпоредбите на чл. 194, е израз на, а не в противоречие с изискването на чл. 19, ал. 2 от Конституцията законът да създава и гарантира еднакви правни условия за осъществяване на стопанска дейност.

Предвид изложеното съдът приема, че с оспорената законодателна норма не само не се нарушава, но се постига ефективно реализиране на принципа законът да гарантира еднакви условия за стопанска дейност на всички икономически активни субекти, прогласен в чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

## VI. Конституционна защита на конкуренцията

В искането на тричленния състав на ВАС се релевира и виждане за нарушаване на конституционната защита на лоялната конкуренция, закрепена в чл. 19, ал. 2 от Основния закон, чрез нееднаквото третиране на субектите, осъществяващи дейностите, визирани в чл. 194 ЗВ.

Конституцията на Република България прогласява, че икономиката на Република България се основава на свободната стопанска инициатива (чл. 19, ал. 1) и за целта законът трябва да предотвратява нелоялната конкуренция (чл. 19, ал. 2). Затова е в съответствие с Конституцията закон да налага ограничения или да поставя изисквания към субектите при осъществяване на определена дейност в изпълнение на задължението на държавата за предотвратяване на монополизма, ограничаване на нелоялната конкуренция или защита на потребителя (Решение № 6 от 27 април 2010 г. по к.д. № 16/2009 г.). По законодателен ред трябва да се установи подходящ правен режим, който успешно да може да предотвратява всякаква



злоупотреба с монополизма, нелоялната конкуренция и да защитава потребителя (Решение № 5 от 10 юли 2008 г. по к.д. № 2/2008 г.).

Разпоредбата на чл. 194, ал. 4, т. 1 ЗВ възпира или съществено ограничава порочната практика водоползвателите да заявяват по-голямо количество воден ресурс от потребностите си за стопанска дейност, целяйки да се ограничи броят на други титуляри на разрешителни за същия воден обект. Чрез изчисляване на таксата на основата на разрешения обем се цели както опазване на ресурса от прекомерно изземване, така и избягване на "резервиране на права" без реалното им упражняване. Неслучайно чл. 60, ал. 5 ЗВ изисква към искането за издаване на разрешително за изземването на наносни отложения да се приложат и обосновки, изчисления и доказателства за изпълнение на изискванията по чл. 156е, ал. 2 ЗВ.

Начинът на определяне в ЗВ на таксите за ползване на наносни отложения не налага монополизъм и не уврежда правата на потребителите, а доколкото ползването на наносни отложения може да се извършва и по реда на концесионното право като добив на подземни богатства като строителни материали по реда на Закона за подземните богатства, при което плащането е свързано с размера на добития ресурс, разпоредбата на чл. 194, ал. 4, т. 1 от Закона за водите не създава условия за нелоялна конкуренция, доколкото начинът на ползване на наносните материали зависи от стопанския субект.

Изложеното позволява да се заключи, че разпоредбата на чл. 194, ал. 4, т. 1 ЗВ съответства на закрепеното в чл. 19, ал. 2 от Основния закон задължение на държавата да предотвратява нелоялната конкуренция.

В заключение съдът приема, че чл. 194, ал. 4, т. 1 от Закона за водите (обн., ДВ, бр. 67 от 27 юли 1999 г.; посл. изм. и доп., бр. 20 от 11 март 2022 г.) не противоречи на Конституцията.

Въз основа на изложеното и на основание чл. 150, ал. 2 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

### **РЕШИ:**

**ОТХВЪРЛЯ** искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 194, ал. 4, т. 1 от Закона за водите (обн., ДВ, бр. 67 от 27 юли 1999 г.; посл. изм. и доп., бр. 20 от 11 март 2022 г.).

Решение № 6 от 12 юли 2022 г. по конституционно дело № 6/2022 г.<sup>6</sup>

*Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 25, чл. 86, ал. 1 в частта "включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад" и на чл. 86, ал. 5, изречение второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС, обн., ДВ, бр. 109 от 21.12.2021 г.).*

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагъзова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Желепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 12 юли 2022 г. конституционно дело № 6 от 2022 г., докладвано от съдията Константин Пенчев.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 23 март 2022 г. по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 25, чл. 86, ал. 1 в частта "включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад" и на чл. 86, ал. 5, изречение второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС, обн., ДВ, бр. 109 от 21.12.2021 г.).

Според вносителя оспорените разпоредби противоречат на чл. 8, чл. 84, т. 16 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията. В искането се поддържа, че чл. 25 ПОДНС "недопустимо разширява" конституционно предвидения контрол на законодателната над съдебната власт, с което се нарушава принципът на разделение на властите и се накърнява независимостта на съдебната власт. Посочва се също, че разпоредбата създава задължение за участие на главния прокурор в обсъждания на Комисията по конституционни и правни въпроси на Народното събрание относно прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи при липса на детайлно уредена процедура, без това да е обвързано с конкретна необходимост от дискусия и по теми, част от които излизат извън компетентността на главния прокурор и на самата Комисия.

---

<sup>6</sup> Обн., ДВ, бр. 57/2022

В искането се изтъква също, че изискването за провеждане на обсъждане "най-малко веднъж на три месеца" е прекомерно, излиза извън системата на контрол и възпиране на отделните власти, представлява вмешателство в независимостта на съдебната власт и нарушава принципа на разделение на властите.

По отношение на чл. 86, ал. 1 ПОДНС в частта "включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад" и чл. 86, ал. 5, изречение второ ПОДНС в искането се поддържа, че разпоредбите недопустимо разширяват и допълват чл. 84, т. 16 от Конституцията. Посочва се, че с даването на препоръки на прокуратурата от Народното събрание и с изискването за отчет относно тяхното изпълнение се нарушава балансът между властите и се изземват конституционни функции на съдебната власт.

С Определение от 14 април 2022 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество.

По делото са постъпили писмени становища и правни мнения от следните конституирани заинтересовани институции и поканени организации, както и специалисти от науката и практиката: министъра на правосъдието, Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Камарата на следователите в България, Съюза на юристите в България и доц. д-р Деяна Марчева.

В своето становище министърът на правосъдието подчертава, че с оглед на определената от законодателя роля на прокуратурата в реализирането на държавната наказателна политика и противодействието на престъпността разпоредбата на чл. 25 ПОДНС се явява легитимна форма за постигане на повече прозрачност, информираност и публичност относно дейността ѝ, без изземване или разместване на конституционни функции между отделните власти. Според министъра обсъждането по реда на оспорената разпоредба предполага единствено анализ на постигнатите резултати и констатираните проблеми и не може да се тълкува като предпоставка за накърняване на независимостта на съдебната власт. По отношение на чл. 86, ал. 1 ПОДНС в частта "включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад" и чл. 86, ал. 5, изречение второ ПОДНС министърът на правосъдието сочи, че отправянето на препоръки от народните представители към органа, чиято дейност се обсъжда, в никакъв случай не е от естество да накърни конституционния статус на прокуратурата или пряко да засегне дейността ѝ, не може да повлияе негативно върху вътрешното

убеждение на магистратите или да постави под съмнение тяхната безпристрастност, а напротив - може да се квалифицира като предпоставка за ефективно взаимодействие между органите на съдебната и законодателната власт.

Висшият съдебен съвет застава на позицията, че с оспорените разпоредби от ПОДНС по недопустим начин се разширява конституционно предвиденият контрол на законодателната над съдебната власт, като по този начин се нарушава балансът между властите.

В становището на Върховния касационен съд се поддържа, че чл. 25 от Правилника създава механизъм за преодоляване на проблемите, породени от липсата на отчетност на прокуратурата на Република България и оглавяващия я главен прокурор, както и за търсене на отговорност от него. Според Върховния касационен съд предвиденият в оспорваната разпоредба механизъм е съобразен с конституционно отредената роля на всяка институция от съдебната власт за реализиране на държавната политика в правосъдието, като осигурява функционирането на независимите власти в условията на взаимодействие, баланс и контрол за постигане на целите в съответната сфера на държавното управление. По отношение на другите атакувани от главния прокурор разпоредби от ПОДНС се посочва, че чрез изслушване на "обобщен и аналитичен" доклад на главния прокурор и формулиране на препоръки за подобряване ефективността на ръководения от него орган на съдебната власт не може да бъдат изети функциите и правомощията му, не може да се засегне конституционният статус на институцията, нито може да се повлияе върху вътрешното убеждение на отделните прокурори или да се постави под съмнение безпристрастността им.

В своето становище Върховният административен съд застъпва разбирането, според което разпоредбата на чл. 84, т. 16 от Конституцията в най-голяма степен зачита и спазва принципа на разделение на властите и принципа на независимост на съдебната власт, при прилагане на принципа на пропорционалност, поради което нормата на чл. 25 ПОДНС, която се отличава по своите основни характеристики от конституционната разпоредба, не е в съответствие с посочените конституционни принципи. По отношение на останалите оспорени от главния прокурор разпоредби от ПОДНС се поддържа, че с даването на препоръки на органи на съдебната власт и изискване за отчет на изпълнението им от Народното събрание недопустимо се разширяват определенията от чл. 84, т. 16 от Конституцията рамки на контрол на законодателната власт над съдебната власт. Според

Върховния административен съд нормата на чл. 86, ал. 5 ПОДНС приравнява отчетността на органите на съдебната власт с тази на органи, изцяло или частично избираеми от парламента, което представлява нарушение на принципа на правовата държава.

Камарата на следователите в България подкрепя тезата на вносителя на искането, според която оспорената уредба засяга по недопустим начин баланса между властите и представлява противоконституционна намеса на законодателната власт в правомощията на съдебната власт.

Според Съюза на юристите в България практиката на Конституционния съд и правната теория, относими към принципа на независимост на магистратите, са в подкрепа на извод за неоснователност на искането на главния прокурор.

В писменото си правно мнение доц. д-р Деяна Марчева застъпва виждането, че включването на главния прокурор в парламентарните дебати за работата на прокуратурата и при формирането на законодателните политики в тази насока е проявление на сътрудничеството между разделените власти за постигане на конституционните ценности. Според нея чл. 25 ПОДНС не нарушава независимостта на главния прокурор като административен ръководител, а допълва възможностите за по-доброто управление на прокуратурата и по-ефективното упражняване на правомощията му. По отношение на предвидената в чл. 86, ал. 5, изречение второ ПОДНС възможност Народното събрание да отправя препоръки към висшите органи на съдебната власт доц. Марчева обосновава разбирането, че тя е в съответствие с целта и смисловото съдържание на чл. 84, т. 16 от Конституцията като допълнителен механизъм на взаимно сътрудничество в рамките на разделението на властите. Поддържа също и че задължението на главния прокурор при следващия си годишен доклад да отчете изпълнението на препоръките на Народното събрание (оспорената част от чл. 86, ал. 1 ПОДНС) не засяга неговата независимост, а е част от диалога и сътрудничеството между държавните органи от различните власти с оглед реализацията на ценностите на Конституцията.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, за да се произнесе, взе предвид следното:

1. По искането за установяване на противоконституционност на чл. 25 ПОДНС.

Съществена характеристика на съдебната власт е нейната независимост, изрично прогласена на конституционно ниво. И това е така, защото независимостта на съдебната власт има ключово значение за осъществяване на правораздавателната дейност като основна нейна конституционна функция за гарантиране на върховенството на правото (Решение № 3 от 2015 г. по к. д. № 13/2014 г.).

Независимостта на съдебната власт обаче не изключва нейната отчетност (Решение № 6 от 2017 г. по к. д. № 15/2016 г.). Съгласно последователната практика на Конституционния съд принципът на разделение на властите има смисъла на сътрудничество, установяване на баланс на взаимоотношения между висшите държавни органи, на взаимодействие помежду им и полагане на общи усилия в постигането на легитимните цели на държавното управление. Разделението на властите не трябва да води до изолация, а да установява функционално взаимодействие между органите на държавната власт (Решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34/1998 г., Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г. и др.).

В демократичното управление самостоятелността и отделеността на съдебната власт не пречат на органите, които я осъществяват, да взаимодействат с другите власти, така че власт да възпира власт, и не изключва тяхното отчитане за дейността им. Прокуратурата по дефиниция също търпи "проверки и баланси", като и самата тя участва в "проверяването" на другите власти.

Като се основава на това конституционно разбиране, нормата на чл. 25 ПОДНС предвижда механизъм за взаимодействие с парламента и отчетност пред него на органите на прокуратурата и разследващите органи. Разпоредбата има своята историческа нормативна обосновка, като идентичен на заложения в нея механизъм е въведен за първи път с ПОДНС (обн., ДВ, бр. 35 от 2.05.2017 г.; отм., ДВ, бр. 65 от 6.08.2021 г.), приет от 44-то Народно събрание. Корените на възприетото в оспорената уредба разрешение откриваме в позиция на главния прокурор на Република България до Временната комисия в 44-то НС за изработване на проект за Правилник за организацията и дейността на Народното събрание (вх. № 727-00-1 от 24.04.2017 г.), където въвеждането на такъв механизъм за отчетност се обосновава със съображения, поместени в Окончателния доклад "Независим анализ на структурния и функционалния модел на прокуратурата и нейната независимост". Докладът съдържа отделен раздел "Отчетност пред Народното събрание". В него изготвилите анализа

експерти препоръчват засилване на конструктивното взаимодействие между парламента и ръководството на прокуратурата.

Въз основа на препоръките, залегнали в доклада за независим анализ, главният прокурор предлага на Временната комисия в 44-то НС за изработване на проект за Правилник за организацията и дейността на Народното събрание да обсъди възможността за периодично изслушване в постоянна парламентарна комисия на главния прокурор и други представители на ръководния екип на прокуратурата на Република България. Изрично се подчертава, че подобен механизъм за отчетност създава условия за засилен обществен контрол и информираност за дейността и проблемите на държавното обвинение, като по този начин се съобразяват и препоръки по Механизма за сътрудничество и проверка на Европейската комисия.

Независимостта и отчетността не са противоположни, нито взаимноизключващи се понятия. Гарантираната независимост на прокурорите им осигурява пространство, свободно от натиск, за да изпълняват своите функции по осъществяването на надзор за законност. А отчетността по дефиниция е дължима от всеки орган и структура, на които са възложени функции по упражняването на държавната власт, в т. ч. от прокуратурата. Следователно въпросът за участието на главния прокурор в обсъжданията по чл. 25 ПОДНС опира до взаимодействие с Народното събрание и до отчетност пред обществото, а не възпроизвежда класически форми на парламентарен контрол, типични за отношенията между законодателна и изпълнителна власт, в каквато посока е тезата на вносителя на искането.

Взаимодействието на прокуратурата с другите държавни органи не е дефинирано експлицитно в Конституцията, но то е заложено в същността на демократичната държава. След като съдебната власт е едно от трите разклонения на държавната власт, следва, че прокуратурата като част от съдебната власт не е изолирана и самодостатъчна и е отчетна. Най-логично е това да става пред националната представителна институция - парламента. Механизмът по чл. 25 ПОДНС има конституционно оправдание в осигуряването на качество и ефективност за осъществяването на функциите на прокуратурата.

Прецизният прочит показва, че изискването в разпоредбата на чл. 25 ПОДНС най-малко веднъж на всеки три месеца да "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" задължава Комисията по конституционни и правни въпроси, а не главния прокурор. Предвидената честота (най-малко веднъж на три месеца) на обсъждане на посочените въпроси очевидно цели да подчертае вниманието, което парламентът отделя на работата на прокуратурата и разследващите органи и борбата с престъпността, а не да създаде някаква своеобразна форма на контрол над прокуратурата. Оспорваната разпоредба също така задължава Комисията на своите заседания, на които ще разглежда въпроси, свързани с работата на прокуратурата, да кани главния прокурор да участва в обсъжданията при желание от негова страна, без да може да бъде задължаван да присъства.

Именно такъв прочит на оспорената разпоредба на чл. 25 ПОДНС се вписва в изложеното по-горе разбиране за отчетност на независимата съдебна власт и взаимодействието ѝ с другите власти в съвременното демократично управление под върховенството на правото и е в съответствие с чл. 8 от Конституцията.

Във връзка с твърденията на вносителя, че конкретни проявни форми на процедурата по чл. 25 ПОДНС, свързани преди всичко с темите, предмет на обсъждане, засягат независимостта на прокуратурата, Конституционният съд намира за необходимо да подчертае, че поначало решаването на въпроса за характера и обема на търсената отчетност попада в полето на преценка на парламента. Като общонационално представително учреждение парламентът е най-демократичният форум, където в условията на широк обществен диалог да бъде изработен ефективен механизъм за отчетност на прокуратурата.

Същевременно Конституционният съд отчита, че нормотворческата свобода на законодателя в тази сфера не е безгранична и не може да засяга същностната дейност на прокурорите. В Тълкувателно решение № 6 от 2017 г. по к. д. № 15/2016 г. Конституционният съд, тълкувайки разпоредбата на чл. 84, т. 16 от Конституцията, е приел, че Народното събрание не може да изисква от главния прокурор доклад относно дейността на прокуратурата по конкретно наказателно производство.

Разпоредбата на чл. 25 ПОДНС предвижда на заседанията на Комисията по конституционни и правни въпроси да се дискутират различни аспекти, свързани с работата на прокуратурата - необходимост от законодателни промени, ресурсна осигуреност, затруднения, свързани с



осъществяване на функциите на прокуратурата и разследващите органи, резултати в борбата с престъпността, в т. ч. корупция, взаимодействие с разследващите органи, без обаче да се предоставят данни за конкретни наказателни производства. Предметният обхват на темите, които може да бъдат поставяни на обсъждане в рамките на тази процедура, дава основание да се приеме, че оспорената уредба е насочена към обмен на информация относно конкретни криминологични фактори и заплахи за правовия ред, както и относно необходимостта от законодателни решения, свързани с ресурсната обезпеченост на прокуратурата и разследващите органи.

Изложеното дотук позволява да се направи извод, че механизмът за информираност, взаимодействие и отчетност, предвиден в чл. 25 ПОДНС, не влиза в противоречие с функционалната независимост на прокурорите, поради което оспорената уредба е в допустимата от Основния закон свобода на преценка на Народното събрание.

В искането се поддържа също, че в предмета на обсъждане по реда на чл. 25 ПОДНС попадат и въпроси, които са отвъд обхвата на компетентност на Комисията по конституционни и правни въпроси. Във връзка с това Конституционният съд намира за нужно да припомни, че постоянните комисии, сред които е и Комисията по конституционни и правни въпроси, са органи на парламента, които подпомагат дейността му. В своята практика Конституционният съд е имал възможност да изясни, че дейностите, с които са ангажирани парламентарните комисии, не могат да излизат извън обхвата на предоставените от Конституцията правомощия на Народното събрание (Решение № 14 от 1997 г. по к. д. № 11/1997 г., Решение № 6 от 2012 г. по к. д. № 3/2012 г.).

Темите, предмет на обсъждане по реда на чл. 25 ПОДНС, се вменват в очертаната конституционна рамка на компетентност на парламента и на неговите органи и в частност на Комисията по конституционни и правни въпроси. Последователна е позицията на Конституционния съд, според която борбата с престъпността не може, а и не трябва да бъде монопол на едно или няколко ведомства, институции или дори само на една от властите (Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г.). Сферата на борбата с престъпността не е резервирана единствено за органите на прокуратурата, следствието и Министерството на вътрешните работи. В една парламентарна република в тази сфера има място и за общодържавния представителен орган - Народното събрание.

Като израз на това разбиране оспорената уредба създава необходимата нормативна среда за ефективно взаимодействие на органите на съдебната и

законодателната власт въз основа на наблюдение и анализ на различни страни от дейността на прокуратурата, имащи отношение към борбата с престъпността, с цел усъвършенстване на законодателството при зачитане на принципа на разделение на властите. Получаваната в хода на обсъжданията по чл. 25 ПОДНС информация е предназначена да послужи като основа за упражняване на конституционните правомощия на Народното събрание по създаването на закони, отразяващи водещите решения в държавната политика за противодействие на престъпността. Всяко тълкуване извън тази рамка би било в противоречие с Конституцията и практиките на Конституционния съд.

Включването на главния прокурор в парламентарните дебати при формирането на законодателните политики, свързани с работата на прокуратурата, е възможност той да изложи своята позиция за това как оптимално би могъл да осъществява правомощията си, както и вижданията на прокуратурата относно борбата с престъпността, ресурсната обезпеченост и пр.

Обстоятелството, че оспорената уредба не предвижда идентична процедура с участието на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, не създава твърдяната в искането неравнопоставеност между органите на съдебната власт. Основният закон определя за всеки от тях различна функция и всеки с различни средства осигурява реализацията на съдебната власт (Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г.). Предвиденият в оспорваната разпоредба механизъм е съобразен напълно с конституционно отредената роля на всеки орган от съдебната власт за реализиране на държавната политика в правосъдието, като осигурява функционирането на независимите власти в условията на взаимодействие, баланс и контрол за постигане на целите в съответната сфера на държавното управление. Конституционната роля на прокуратурата в противодействието на престъпността и реализирането на държавната наказателна политика, изразяваща се в упражняване на възложената ѝ компетентност по инициране, разследване и контрол на наказателното производство в досъдебната фаза, а в съдебната фаза - внасяне на обвинителен акт, оправдава това различие в режима на отчетност на главния прокурор.

С оглед изложеното Конституционният съд приема, че искането за установяване на противоконституционност на чл. 25 ПОДНС поради противоречие с разпоредбите на чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията следва да се отхвърли.

2. По искането за установяване на противоконституционност на чл. 86, ал. 1 в частта "включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад" и на чл. 86, ал. 5, изречение второ ПОДНС.

Останалите оспорени по настоящото дело разпоредби от ПОДНС представляват процедурна уредба на механизма за отчетност на органите на съдебната власт, предвиден в чл. 84, т. 16 от Основния закон.

Правомощието на Народното събрание, предвидено в разпоредбата на чл. 86, т. 16 от Основния закон, се основава на разбирането за необходимост от прозрачност и отчетност на съдебната власт, при спазване на конституционната повеля за самостоятелност и независимост на органите на съдебната власт спрямо другите държавни органи. Предвиденото от конституционния законодател обсъждане от Народното събрание на годишните доклади е конституционно допустима форма за постигане на публичност, прозрачност и информираност относно дейността на органите на съдебната власт.

Годишните доклади на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор, внесени от Висшия съдебен съвет съгласно чл. 84, т. 16, изречение първо от Конституцията, са самостоятелен елемент от гаранциите за публичност и отчетност на цялостната дейност на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи. Тези годишни доклади са "за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи" и съдържат обобщена аналитична информация за работата им за определен календарен период.

Годишният доклад на главния прокурор се изготвя на основата на предоставената обобщена информация, съдържаща се в докладите на административните ръководители на отделните звена в прокуратурата, а не на основа на подробни справки за хода на всяко конкретно производство (в този смисъл Решение № 6 от 2017 г. по к. д. № 15/2016 г.).

Съгласно изречение второ на чл. 84, т. 16 от Конституцията 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. Текстът е приет от Народното събрание при последното, пето изменение на Основния закон (ДВ, бр. 100 от 2015 г.) и не е бил включен в проекта за закон, видно от стенографските дневници на Народното събрание по повод обсъждания законопроект № 554-01-144/24.07.2015 г. за изменение и допълнение на Конституцията на Република България. Той се появява по

предложение на няколко народни представители между първо и второ гласуване на закона. Временната комисия за обсъждане на Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията след проведени дебати приема по принцип предложението за допълнение на чл. 84, т. 16 с второ изречение, като основният дискуссионен въпрос е дали Народното събрание може да "изисква" и други доклади от главния прокурор и дали те могат да бъдат по "проблеми от съществен обществен интерес". Направеното предложение е предмет на обстоен парламентарен дебат в пленарното заседание на 9.12.2015 г.

В доклада на Временната комисия за обсъждане на законопроекта освен общи мотиви за целта на всички предложени промени в Конституцията - провеждане на структурна и организационна реформа на съдебната власт в съответствие с международните стандарти, като предпоставка за преодоляване на системните дефицити в българската конституционна демокрация, се излагат и конкретни мотиви за предложеното допълнение. Посочва се, че с въвеждането на изречение второ на чл. 84, т. 16 от Конституцията се цели "повишаване на отчетността на главния прокурор и се създават предпоставки за вземане на информирани управленски решения, включващи организационни мерки, и за законодателна дейност, която почива на реална оценка на криминологичните фактори и на съществуващите потенциални или конкретни заплахи за правовия ред". Текстът на чл. 84, т. 16 от Основния закон е бил предмет и на тълкуване от Конституционния съд с Решение № 6 от 2017 г. по к. д. № 15/2016 г.

Нормите на чл. 86, ал. 1 в оспорената от вносителя част и на чл. 86, ал. 5, изречение второ ПОДНС не разширяват и не допълват по недопустим начин разпоредбата на чл. 84, т. 16 от Конституцията, а уреждат подробно реда за внасяне и обсъждане на докладите по чл. 84, т. 16 от Конституцията. Заложеното в чл. 86, ал. 1 ПОДНС изискване към съдържанието на докладите по чл. 84, т. 16 от Конституцията, включващо отчет "и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад", има за предназначение изготвянето на анализ на постигнатите резултати в осъществяваната от съответния орган (в частност прокуратурата) дейност за постигане на общите цели в борбата с престъпността и реализиране на наказателната политика на държавата. Аналогично в чл. 86, ал. 5, изречение второ ПОДНС е предвидена възможността въз основа на този анализ да бъдат формулирани нови препоръки за повишаване на ефективността на съответния орган, чиято дейност е обсъждана.

Използваното в двете оспорвани алинеи на чл. 86 ПОДНС понятие "препоръки" следва да се тълкува не като задължителни указания, а само като аспект на конституционно допустимо сътрудничество и взаимодействие между властите за постигане на общата цел на държавното управление - противодействие на престъпността. С тези препоръки Народното събрание предварително информира главния прокурор за това какви са очакванията към него в рамките на механизма по чл. 84, т. 16 от Конституцията. Те не могат да се отнасят до конкретни дела и да влияят върху вътрешното убеждение на прокурорите. Същевременно с това се дава възможност на главния прокурор да изрази в рамките на институционалната процедура своето становище по препоръките на Народното събрание.

Воден от горните мотиви, съдът приема, че искането за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 86, ал. 1 в частта "включително и за изпълнение на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад" и на чл. 86, ал. 5, изречение второ ПОДНС като противоречащи на чл. 84, т. 16, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията също следва да се отхвърли.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

### **РЕШИ:**

**ОТХВЪРЛЯ** искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 25, чл. 86, ал. 1 в частта "включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад" и на чл. 86, ал. 5, изречение второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ДВ, бр. 109 от 21.12.2021 г.).

Решение № 7 от 14 юли 2022 г. по конституционно дело № 9/2022 г.<sup>7</sup>

*Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на § 3 - 4, 7 - 17, 19 - 31, 33, 35 - 67 от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ЗИДЗСВ) (ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г.).*

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколита Полина Пешева разгледа в закрито заседание на 14 юли 2022 г. конституционно дело № 9/2022 г., докладвано от съдия Надежда Джелепова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 4.05.2022 г. по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на § 3 - 4, 7 - 17, 19 - 31, 33, 35 - 67 от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ЗИДЗСВ) (ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г.).

Според вносителя § 43 от преходните и заключителните разпоредби (ПЗР) на ЗИДЗСВ, който предвижда закриването на специализираните наказателни съдилища и прокуратури, и § 44 - 59 ПЗР на ЗИДЗСВ, които уреждат неговите последици, противоречат на принципите на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и на разделението 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-

---

<sup>7</sup> Обн., ДВ, бр. 56/2022

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 е направен извод и за противоконституционност на законодателното решение относно мандата на съдебните заседатели, тъй като според вносителя съществува противоречие с предвидения в Закона за съдебната власт (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.

С определение от 17.05.2022 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество с уточнението, че влезият в законна сила на 26.04.2022 г. § 28 ЗИДЗСВ е инкорпориран в действащия закон и следва да се разгледа като съответната действаща законова разпоредба на чл. 169, ал. 5 ЗСВ (обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г.; посл. изм. и доп., бр. 32 от 26.04.2022 г.). Съдът е приел също, че предмет на искането за установяване на противоконституционност са и влезлите в сила § 44, 45, 57 и 58 ПЗР на ЗИДЗСВ, които запазват своето самостоятелно значение в измененията на действащия закон.

Като заинтересувани институции с оглед предмета на конституционното производство са конституирани: президентът на Република България, Народното събрание, Министерският съвет, министърът на правосъдието, Висшият съдебен съвет, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, Националната следствена служба и Висшият адвокатски съвет.

Покани да предложат становища по делото са отправени до следните неправителствени организации: Съюза на юристите в България, Съюза на съдиите в България, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на прокурорите в България, Камарата на следователите в България и Националното сдружение на съдебните служители.

Да дадат писмено правно мнение по предмета на делото са поканени: проф. д. ю. н. Борис Велчев, проф. д. ю. н. Георги Митов, проф. д. ю. н. Лазар Груев, проф. д. ю. н. Маргарита Чинова, проф. д-р Веселин Вучков, проф. д-р Гергана Маринова, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Екатерина Михайлова, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Пламен Панайотов, проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Екатерина Салкова, доц. д-р Зорница Йорданова, доц. д-р Мартин Белов, доц. д-р Наталия Киселова, доц. д-р Ралица Илкова, доц. д-р Симеон Гройсман, д-р Ивайло Цонков.

В изпълнение на предоставената им възможност писмени становища са представили: министърът на правосъдието, Висшият съдебен съвет, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, Националната следствена служба, Висшият адвокатски съвет, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на прокурорите в България, Камарата на следователите в България и Националното сдружение на съдебните служители.

В становищата на Висшия съдебен съвет (ВСС), Националната следствена служба (НСС), Българската съдийска асоциация (БСА), Асоциацията на прокурорите в България (АПБ) и Камарата на следователите в България (КСБ) са изложени съображения в подкрепа на твърденията на вносителя за противоконституционност на оспорените разпоредби. Направен е извод за противоречие с Основния закон на закриването на специализираните съдилища и прокуратури, като в преобладаващата част от становищата са изтъкнати аргументи за липса на правомощие на Народното събрание, недостатъчно мотивиране и нарушения на законодателната процедура при приемане на разпоредбата. В становището на НСС се посочва също, че с това законодателно решение е



извършена и промяна във формата на държавно управление, която не е от компетенциите на обикновено Народно събрание. По отношение на преназначаването на съдии, прокурори и следователи от закритите органи на съдебната власт ВСС и НСС поддържат, че са иззети конституционни правомощия на ВСС, като законодателят се намесва пряко в провеждането на съответните процедури и се отнема гарантираната от Конституцията възможност за избор на поведение, като с оглед предвидените завишени изисквания за заемането на длъжности в специализирания съд и прокуратура връщането им по силата на закона представлява понижаване в длъжност. Според БСА се създава специален ред за преназначаване, който предвижда принудително преместване на магистратите и представлява намеса в правомощията на ВСС, с което се нарушават принципите за тяхната несменяемост и независимост. В становищата на КСБ и АПБ е направен извод за неяснота и противоречивост на правната уредба, като КСБ посочва, че не е предвидена хипотеза на обжалване на решение на ВСС за преместването на магистрат, и поставя въпроса за последиците при отмяна на такова решение от Върховния административен съд (ВАС).

Върховният касационен съд (ВКС) изразява становище за основателност на искането по отношение на статута на магистратите и трудовоправното положение на служителите от закритите структури на съдебната власт. Според ВКС с въвеждането на квоти за допустим брой съдии, прокурори и следователи, които могат да бъдат преназначени в един орган на съдебната власт, се създават предпоставки за дискриминация и се изземват правомощия на ВСС, с което се нарушава принципът на разделение на властите и се накърнява независимостта на съдебната власт. Във връзка с трудовите правоотношения на служителите ВКС посочва, че липсата на яснота относно новия работодател и изключеното правоприемство в процедурата по преназначаване засяга правото на труд и избор на месторабота (чл. 48, ал. 1 и 3 от Конституцията), както и правото на избор на местоживееене (чл. 35, ал. 1 от Конституцията).

Подобни аргументи за противоконституционност на уредбата на трудовите правоотношения на служителите са изложени и от Националното сдружение на съдебните служители (НССС). Според НССС изключеното правоприемство не позволява да се определи работодателят приобретател, което, от една страна, прави невъзможно прилагането на разпоредбите, уреждащи условията и реда за уреждане на трудовите правоотношения на служителите, към които препраща оспореният § 56 ПЗР на ЗИДЗСВ, а от друга страна, изключва възможността за запазване на трудовите правоотношения на служители на определени длъжности. В становището е

направен извод, че с разпоредбата се създава правна несигурност и се нарушава правото на свободен избор на професия и място на полагане на труд.

Според министъра на правосъдието, ВАС и Висшия адвокатски съвет (ВАДВС) искането на главния прокурор е неоснователно. По отношение на закриването на специализираните съдилища и прокуратури в становищата се посочва, че това е въпрос на законодателна целесъобразност, като в правомощията на законодателя според министъра на правосъдието и ВАДВС е включена както възможността да създава специализирани структури, така и да прекратява тяхното съществуване.

По отношение на разпоредбите, които уреждат преназначаването на съдиите, прокурорите и следователите от закритите органи на съдебната власт, ВАС посочва, че при преместването в равен по степен орган лицата не губят статуса си на магистрати, като логически обосновано от правна страна е законодателното решение за тяхното преназначаване без конкурс след прието от ВСС решение, при което не се засягат придобитият ранг и размерът на възнаграждение. В становището на министъра на правосъдието се изтъква, че с предвиждането на т. нар. квоти се цели да се избегнат дебалансиране и диспропорционалност в натовареността на съдилищата в резултат на разкриване на нови магистратски длъжности. Според ВАДВС става въпрос не за квоти, а за определено пропорционално ограничаване на броя на съдии, прокурори и следователи с цел равномерно разпределяне на специализацията на магистратите, при което не се накърнява независимостта на съдебната власт.

Във връзка с оспорения от вносителя чл. 169, ал. 5 ЗСВ министърът на правосъдието счита, че с тази разпоредба се премахват привилегиите за административните ръководители и техните заместници с цел постигане на справедливо кариерно развитие на магистратите. Според ВАС е постигнат баланс между целта да се премахнат кариерните бонуси, като все пак се обезпечава възможността заемалите тези длъжности да останат в органа на съдебната власт, в който са работили до изтичане на мандата си. В становищата е направен извод за липса на основания за установяване на противоконституционност и по отношение на останалите оспорени в искането разпоредби.

Съдът, като обсъди доводите в искането и постъпилите по делото писмени становища, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Предмет на конституционното дело са чл. 169, ал. 5 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г.; посл. изм. и доп., бр. 32 от 26.04.2022 г.) и § 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, 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 заключителните разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г.).

По отношение на чл. 169, ал. 5 ЗСВ (§ 28 ЗИДЗСВ):

Разпоредбата на чл. 169, ал. 5 ЗСВ сочи: "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."

Според главния прокурор това законодателно решение е рестриктивно, тъй като с него на магистратите, които са били административни ръководители, както и на техните заместници, е предоставена алтернативно възможността да се върнат на заеманата преди това длъжност или да останат магистрати в същия орган, в който са били административни ръководители или заместници, без да могат да кандидатстват за друг равен съд или прокуратура в страната. Вносителят посочва също, че с тази разпоредба се ограничават правомощията на ВСС за преценка относно кадровото обезпечаване на съдебната власт, както и за плановост, стабилност и предвидимост в нейното управление, с което се нарушава независимостта ѝ в противоречие с чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

Съгласно мотивите на законодателя оспорената разпоредба цели премахване на привилегиите, от които са се ползвали административните ръководители и техните заместници при съществуващия правен режим преди изменението на ЗСВ (ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г.). Действащата преди посоченото изменение законова уредба е давала възможност след изтичане или при предсрочно прекратяване на мандата тези магистрати да бъдат преназначени на равна по степен длъжност, с което им е предоставено право на избор къде да продължат кариерното си развитие и без конкурс да бъдат преместени в друг орган на съдебната власт. По този начин се е създавало привилегирано положение спрямо останалите съдии, прокурори и следователи. Разпоредбата на чл. 169, ал. 5 ЗСВ е израз на законодателна

целесъобразност и чрез нея се урежда правният статус на административните ръководители и техните заместници в органите на съдебната власт след изтичането или при предсрочното прекратяване на техния мандат. При редакцията на разпоредбата, въведена с обсъждания ЗИДЗСВ, се премахва изразът "или на равна по степен длъжност", като се отнема възможността за назначаване в предпочетен от лицата орган на съдебната власт, различен от предвидените в чл. 169, ал. 5 ЗСВ. С това законодателно решение се осигурява справедливото кариерно развитие на магистратите, резултат от проявени от тях професионални и нравствени качества, преценени в рамките на предвидените в ЗСВ конкурсни процедури, като същевременно се създават гаранции, че заемащите ръководни административни длъжности изпълняват правомощията си свободни от притеснения за своето бъдеще след края на мандата. Подходът на законодателя отговаря на възприетото от Конституционния съд в Решение № 6 от 2021 г. по к. д. № 15 от 2020 г. разбиране, че предвиждането на законови механизми за мотивиране на висококвалифицирани съдии, прокурори и следователи да заемат ръководни длъжности в органите на съдебната власт не е несъвместимо с Основния закон, като участието на магистрати с доказани високи професионални и нравствени качества гарантира ефективното осъществяване на функциите на тези органи. С промените в разпоредбата не се засяга правомощието на ВСС да осъществява самостоятелно кадровата политика на съдебната власт, а се предоставя право на избор на административните ръководители и техните заместници, без да се допуска заобикаляне на конкурсното начало като надежден и ефективен механизъм за вътрешнослужебна селекция при преместване и повишаване на кадрите в съдебната система.

Поради това Конституционният съд намира, че атакуваната разпоредба не противоречи на Конституцията.

По отношение на закриването на специализираните съдилища и прокуратури, прехвърлянето на функции, осъществявани от специализираните структури до тяхното закриване, прекратяването на конкурсните и атестационните процедури, правоприемството на специализирания наказателен съд, определянето на подсъдността на престъпленията, попадащи в юрисдикцията на специализирания наказателен съд, както и сроковете за влизане в сила на отделни параграфи на ЗИДЗСВ - § 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, 43, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66 и 67 ПЗР на ЗИДЗСВ:

Разпоредбата на § 43 ПЗР на ЗИДЗСВ гласи: "С влизането в сила на този закон Специализираният наказателен съд, Апелативният специализиран наказателен съд, Специализираната прокуратура и Апелативната специализирана прокуратура се закриват."

Вносителят излага аргументи за противоконституционност на това законодателно решение и на свързаните с него изменения в ЗСВ, 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 и Закона за противодействие на тероризма, които пораждат правен ефект само във връзка с § 43 ПЗР на ЗИДЗСВ и нямат самостоятелно значение извън него.

Според главния прокурор ЗИДЗСВ (ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г.), не гарантира защитата на правата на гражданите, юридическите лица и държавата, което противоречи на чл. 117, ал. 1 от Конституцията. Той твърди, че реализирането на това конституционно изискване предполага стабилност, сигурност, последователност, предвидимост и избягване на излишни сътресения в правораздаването, които са и стълбове на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Посочва и практика на Конституционния съд, съгласно която този принцип изисква при съставянето на законите да се търсят справедливи и социално оправдани решения. В искането е направен и извод, че макар реструктурирането на съдебната власт да е въпрос на законодателна целесъобразност, ЗИДЗСВ не постига необходимия баланс и справедливост, както и защита на правата на участниците в наказателните производства. Според главния прокурор закриването на специализираните наказателни съдилища и прокуратури, направено без внимателен анализ, представлява намеса в независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията), нарушава принципа на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията) и не гарантира защита на правата на страните в противоречие с принципа на справедливостта. Тази необоснованост според вносителя произтича от липсата на аргументи относно отпадането на целта, с която са създадени специализираните наказателен съд, прокуратура и следствени органи, или на реални доводи срещу тяхната необходимост и полезност. Посочва, че нуждата от тяхното съществуване не е отпаднала и закриването им е вредно за стабилността на правораздаването, като се създават трудно преодолими проблеми в нарушение на чл. 4, ал. 1 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

Конституционният съд намира за необходимо да напомни някои основни моменти от своята практика по отношение на специализираното правосъдие и в частност на специализираното наказателно правосъдие.

На съдебната власт в Конституцията е посветена самостоятелна глава - глава шеста, а в чл. 119, ал. 1 от Основния закон са изброени видовете съдилища и е посочена основната им функция - да правораздават. По своята същност правораздаването е присъща дейност на държавата, чиято концентрация в съдилищата е проявление на съвременната правова държава. При нейното осъществяване съдът, съставен от професионални и независими съдии, се явява гарант за защита на правата и интересите на правните субекти и за законосъобразното осъществяване на публичната власт (Решение № 6 от 2018 г. по к. д. № 10/2017 г.).

Правораздаването като функция на съдилищата е израз на разбирането за правовата държава, основано на отричане на абсолютната власт на държавата, на признаване на господството на правото, на гаранции и закрила на личната и политическата свобода чрез разделяне, ограничаване и балансиране при упражняване на държавната власт (Решение № 6 от 2018 г. по к. д. № 10/2017 г.). В правовата държава е недопустимо правораздавателната функция да се осъществява от извънредни съдилища, така както е изяснено в Решение № 10 от 2011 г. по к. д. № 6/2011 г. - такива, които не прилагат общоустановените правила, съдържащи се в материалните и процесуалните закони, и се състоят от съдии, които са назначени не по установените за цялата съдебна система условия и ред. Конституционният законодател е въвел изрична забрана за създаването на такива съдилища в разпоредбата на чл. 119, ал. 3 от Основния закон.

Специализираното правосъдие е изрично предвидено в действащата Конституция чрез посочването в чл. 119, ал. 1 на военните съдилища и на ВАС, както и чрез прогласената в чл. 119, ал. 2 възможност по преценка на законодателя със закон да бъдат създавани и други специализирани съдилища. Това разбиране е утвърдено и в практиката на Конституционния съд, който още през 1994 г. приема в Решение № 5 от 1994 г. по к. д. № 3/1994 г., че Основният закон изрично предвижда възможност да се създават специализирани съдилища, непосочени в първата алинея на чл. 119 от Конституцията. Конституционният съд е извел в практиката си и техните основни характеристики и посочва, че "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 за статут, които важат и за общите съдилища" (Решение № 22 от 1998 г. по к. д. № 18/1998 г.).

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 съдилищата, изброени в чл. 119, ал. 1 от Конституцията. Към създадените със закон специализирани съдилища по чл. 119, ал. 2 от Основния закон е предоставена възможност по преценка на законодателя да бъдат създавани специализирани прокуратури (Решение № 2 от 2017 г. по к. д. № 13/2016 г.).

В рамките на съдебната власт специализираните съдилища не формират единно цяло, а съобразно предоставената им компетентност се обособяват в отделни самостоятелни подсистеми: административно правосъдие, военни съдилища и - до приемането на оспорения в настоящото производство ЗИДЗСВ - специализирани наказателни съдилища.

По отношение на специализираното наказателно правосъдие Конституционният съд е имал възможност да се произнесе, че създаването на специализирани наказателни подразделения и структури "е с оглед по-доброто противодействие на отделните видове престъпления и е от компетентностите на Народното събрание" (Решение № 10 от 1998 г. по к. д. № 8/1998 г.; Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г.; Решение № 10 от 2011 г. по к. д. № 6/2011 г.; Решение № 6 от 2018 г. по к. д. № 10/2017 г.). Това е изключителна законодателна компетентност по смисъла на чл. 119, ал. 2 и чл. 133 от Конституцията и е въпрос за законодателна преценка по целесъобразност (Решение № 10 от 2011 г. по к. д. № 6/2011 г.). Основният закон допуска създаването на специализирани съдилища (чл. 119, ал. 2), при което по целесъобразност към тях се разпределят по волята на законодателната власт определени видове дела, които до този момент са били подсъдни на общите съдилища (Решение № 10 от 2011 г. по к. д. № 6/2011 г.; Решение № 6 от 2018 г. по к. д. № 10/2017 г.). Определянето на критерий за специализация е оставено изцяло на законодателя, без той да е предварително ограничен в избора на един или друг подход (Решение № 6 от 2018 г. по к. д. № 10/2017 г.).

При упражняване на това конституционно правомощие през 2011 г. Народното събрание е направило изменения в ЗСВ, с които се създават Специализираният наказателен съд, Апелативният специализиран наказателен съд, Специализираната прокуратура, както и Апелативната специализирана прокуратура. Законодателят е приел, че специализацията на съдилищата и прокуратурите в отделни самостоятелни структури е

необходима за повишаване на качеството и ефективността на правосъдието в съответната сфера. С редица други разпоредби са създадени съответните съдийски и прокурорски длъжности, определени са местната, родовата и функционалната подсъдност на тези съдилища. Първоначално на специализираните органи са възложени делата за престъпления, извършени от организирани престъпни групи, като с последващи изменения на закона тяхната компетентност е разширена. След анализ и оценка на резултатите от дейността на специализираните наказателни съдилища и прокуратури, видно от мотивите към законопроекта на оспорения ЗИДЗСВ, законодателят е стигнал до извода, че те не са постигнали формулираните при създаването им цели, с което е обоснована необходимостта от тяхното закриване.

Видът и устройството на специализираните наказателни съдилища и прокуратури по чл. 119, ал. 2 от Основния закон не са предмет на специална конституционна уредба и са предмет на законодателна уредба от Народното събрание в установените от Конституцията предели на законодателната целесъобразност. По силата на чл. 133 от Основния закон на парламента е възложено да уреди със закон въпросите, свързани с организацията и дейността на ВСС, на съдилищата, на прокурорските и следствените органи, статута на съдиите, прокурорите и следователите, условията и реда за тяхното назначаване и освобождаване от длъжност, както и за осъществяване на тяхната отговорност. В обхвата на това негово правомощие е и материята, предмет на уредба в разпоредбата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията, поради което не съществува конституционна пречка за законодателя, на когото 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, съобразно съществуващите социални и икономически потребности.

Извън компетентността на Конституционния съд е да преценява правилността на законодателното решение - обратното би представлявало в настоящия случай недопустимо навлизане в прерогативите на законодателя. Дали е отпаднала необходимостта от съществуването на специализираните структури, е въпрос на политическата целесъобразност и Конституционният съд не може да подменя волята на Народното събрание - това би го поставило в позиция на позитивен законодател.

Изложеното дава основание да се направи извод, че искането на вносителя за установяване на противоконституционност на § 43 ПЗР на ЗИДЗСВ е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.



Конституционният съд намира, че няма основание да бъде установена противоконституционност и по отношение на разпоредбите на § 57 и 58 ПЗР на ЗИДЗСВ, с които се прекратяват неприключилите към датата на обнародване на закона конкурси и атестационни процедури във връзка с обявени конкурси за назначаване в органите на съдебната власт, които се закриват, както и по отношение на § 59 ПЗР на ЗИДЗСВ, който урежда правоприемството във връзка със закриването на специализираните съдилища.

Необходимостта от кадрово обезпечаване на органите на съдебната власт е свързана с нуждата да се осигури нормалното осъществяване на техните конституционни функции, като законодателят предвижда провеждането на конкурс като подходящ и целесъобразен механизъм, който гарантира, че заемането на съответните длъжности е резултат от извършена обективна преценка на професионалните качества, знания и опит. Прекратяването на неприключилите към датата на обнародване на ЗИДЗСВ конкурси и атестационни процедури е логична последица от преустановяване на дейността на специализираните съдилища и прокуратури, като със закриването на тези структури законодателят е преценил, че отпада и необходимостта от тяхното кадрово осигуряване. Липсата на такава законодателна уредба би създавала ненужни затруднения на ВСС при упражняване на неговите административни и организационни правомощия.

Съгласно § 59 ПЗР на ЗИДЗСВ Софийският градски съд и Софийският апелативен съд са определени за правоприемници на активите, пасивите, правата и задълженията на закритите специализирани съдилища. При уреждане на правоотношенията, които възникват вследствие на осъществени структурни промени в съдебната власт, на законодателя е предоставена свободата да прецени как и в какъв обем да бъде извършено прехвърлянето на активите, пасивите, правата и задълженията. Възприетият от него подход за правоприемници да бъдат определени Софийският градски съд и Софийският апелативен съд цели да се улесни изпълнението на функциите, възложени на съответните органи, и отговаря на възприетото в Решение № 2 от 2022 г. по к. д. № 20/2021 г. разбиране, че не е противоконституционна разпоредба, която предвижда правоприемство "с оглед обезпечаване на осъществяването на същата държавна функция и без да се накърнява изпълнението на други държавни функции или да се затруднява дейността на държавни органи". Конституционният съд не намира основание да се отклони от направения в посоченото решение извод,

поради което искането на вносителя и по отношение на § 59 ПЗР на ЗИДЗСВ следва да бъде отхвърлено.

В искането се твърди противоконституционност и на разпоредбата на § 60 ПЗР на ЗИДЗСВ, с която се извършват промени в Наказателно-процесуалния кодекс за определяне на подсъдността на престъпленията, които са разглеждани от специализирания наказателен съд преди неговото закриване. Законодателят определя подсъдността съгласно общите правила на родовата и местната подсъдност, като според изложените в законопроекта на ЗИДЗСВ мотиви изключение е предвидено за определени изрично посочени престъпления, които остават родово подсъдни на окръжните съдилища, за да се гарантира, че провеждането на наказателното производство ще се осъществи от магистрати с необходимия професионален стаж и опит, без да се допуска делата да бъдат концентрирани в един и същи съд. На Софийския градски съд стават подсъдни дела, определени от законодателя като такива с висока обществена значимост.

Според Конституционния съд въпросите за определяне на подсъдността на делата, които са били разглеждани от Специализирания наказателен съд преди неговото закриване, е въпрос на законодателна целесъобразност. Конституционният съд поддържа в Решение № 6 от 2018 г. по к. д. № 10/2017 г., че "основанията за установяване на една или друга компетентност на дадени съдилища, на една или друга подсъдност на дадена категория наказателни дела са преди всичко от политическо и след това от процесуалнотехническо естество". Предвиденият в настоящия случай от законодателя подход остава в пределите на конституционно допустимата целесъобразност, като законодателят не се е отклонил от установените в Основния закон норми и принципи. Ето защо Конституционният съд смята, че твърдението на вносителя за противоконституционност на § 60 ПЗР на ЗИДЗСВ е неоснователно.

Неоснователно е и искането на главния прокурор за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 67 ПЗР на ЗИДЗСВ, с която са определени сроковете за влизане в сила на отделни параграфи на ЗИДЗСВ. Според вносителя определеният тримесечен срок за закриване на специализираните наказателни органи и за уреждане на последиците от това е прекалено кратък.

Продължителността на срока за влизане в сила на даден закон е в преценката на Народното събрание. Поради това определянето на срокове за влизане в сила на отделни законови разпоредби не подлежи на контрол за конституционност от Конституционния съд.

Според съда обсъждането на конституционносъобразността на останалите разпоредби в тази част на решението е безпредметно поради възприетото разбиране, че те нямат самостоятелно значение извън връзката им с § 43 ПЗР на ЗСВ. Вносителят изразява становище за тяхната противоконституционност в качеството им на елементи от атакуваната от него съвкупност от норми, регулиращи закриването на специализираните съдилища и прокуратури, и не са изложени отделни съображения за противоречие с Основния закон. Това са предимно разпоредби, с които се уреждат въпроси от правотехническо естество, както и такива, с които на органи на съдебната власт се прехвърлят функции, осъществявани преди това от закритите със закона структури на съдебната власт.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че атакуваните разпоредби също не противоречат на Конституцията.

По отношение на правното положение на магистратите, съдебните заседатели и служителите от закритите специализирани органи на съдебната власт - § 44, 45, 46, 47, 54 и 56 ПЗР на ЗИДЗСВ:

Конституцията не съдържа правила относно организацията на съдилищата и прокуратурата и относно правното положение на съдиите, прокурорите и следователите, а предвижда в чл. 133 условията и редът за назначаването им да се уредят със закон.

Основен белег на специализираните съдилища и прокуратури, който ги отличава от извънредните, е това, че магистратите в тях се назначават съобразно същите условия и ред, прилагани за останалите съдии, прокурори и следователи, както и че по устройство и начин на функциониране специализираните съдилища гарантират осъществяването на съдебна правораздавателна дейност с характерните за съда несменяемост и независимост на съдиите.

Назначаването, повишаването, понижаването, преместването и освобождаването на съдиите, прокурорите и следователите в специализирани структури следва да се извършва съгласно чл. 160 ЗСВ с решение на съответната колегия на ВСС по реда, предвиден за всички останали магистрати.

Независимостта на съдебната власт е основополагащ принцип съгласно чл. 117, ал. 2 от Конституцията. Една от гаранциите за тази независимост е правото ѝ сама да назначава, повишава, понижава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите, както предвижда чл. 129, ал. 1 от Конституцията. Именно с

тази цел е създаден специфичен съдебен орган с точно определени административни и организационни правомощия - ВСС. Този орган осъществява предоставените му с Основния закон правомощия чрез пленум, съдийска и прокурорска колегия (чл. 130а, ал. 1 от Конституцията).

Оспорените разпоредби на § 44, ал. 1 и § 45, ал. 1 и 4 ПЗР на ЗИДЗСВ предвиждат, че съдиите, прокурорите и следователите от закриваните съдилища и прокуратури се преназначават при условията и по реда на чл. 194, ал. 1 ЗСВ - без конкурс в други равни по степен органи на съдебната власт. Същевременно обаче в ал. 3 на § 44 и в ал. 3 и 6 на § 45 ПЗР на ЗИДЗСВ са предвидени квоти за допустим брой магистрати, които да бъдат преназначени в един орган на съдебната власт. Въвеждането на квоти при преназначаването на магистратите от закриваните специализирани съдилища и прокуратури на съдебната власт представлява изземване на правомощията на ВСС, създаден с цел да гарантира независимостта на всички органи на съдебната власт и на съдебната власт в цялост.

Съдиите, прокурорите и следователите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност само от съдийската, съответно от прокурорската, колегия на ВСС (чл. 129, ал. 1 от Конституцията). Именно това правомощие на ВСС като орган на съдебната власт е една от гаранциите за нейната независимост (Решение № 8 от 1994 г. по к. д. № 9/1994 г.). То произтича пряко от Конституцията и условията за неговото осъществяване, които законодателят определя, изискват внимателна преценка. Упражняването му не може да бъде ограничавано със закон в случай, които не са предвидени в Основния закон, както е направено с § 44, ал. 3, изречение второ, и с § 45, ал. 3, изречение второ и ал. 6, изречение второ ПЗР на ЗИДЗСВ. С посочените разпоредби законодателят ограничава конституционно предоставено правомощие на ВСС. В Решение № 3 от 2003 г. по к. д. № 22/2002 г. Конституционният съд е приел, че би била налице промяна във формата на държавно управление, ако съдиите, прокурорите и следователите се назначават, преместват, повишават или уволняват не от ВСС, а от друг орган. В случая на практика се получава именно това, макар и формално в ПЗР на ЗИДЗСВ да е записано, че магистратите от закриваните специализирани органи се преназначават при условията и по реда на чл. 194, ал. 1 ЗСВ. Законодателната власт не може да определя как точно ВСС да прилага тази разпоредба, тъй като това представлява недопустима намеса в чужда сфера на изключителни конституционни правомощия в противоречие с принципа на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията).

Конституционният съд е имал вече възможност да посочи, че съществена гаранция за независимостта на съдебната власт е нейното право сама да назначава, понижава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите (Решение № 6 от 2021 г. по к. д. № 15/2020 г.). За тази цел е създаден ВСС като специфичен орган на съдебната власт с точно определени административни и организационни правомощия (Решение № 8 от 1994 г. по к. д. № 9/1994 г.). Като е утвърдил принципа на независимост на съдебната власт, Конституционният съд основателно е приел, че "съдиите се назначават, повишават, преместват и освобождават от длъжност от Висшия съдебен съвет, без да е предвидена каквато и да е възможност за ограничаване на правомощията му в това отношение" (Решение № 3 от 1992 г. по к. д. № 30/1991 г.). Това разбиране е потвърдено и в по-новата практика на съда, според която ВСС е създаден, за да осъществява самостоятелно кадровата политика в съдебната власт (Решение № 9 от 2014 г. по к. д. № 3/2014 г.).

С въвеждането на квоти при преназначаването на съдиите, прокурорите и следователите от закриваните специализирани органи на съдебната власт ВСС е задължен да действа при ограничения, каквито не са предвидени в чл. 194, ал. 1 ЗСВ, като не му е позволено при преназначаването да се съобразява главно с натовареността на съответните съдилища. Предвиденият режим за преназначаване на съдиите, прокурорите и следователите от специализираните наказателни съдилища и прокуратури накърнява независимостта на съдебната власт и поради това противоречи на чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

Свободата на парламента да уреди въпросите, свързани със същностните характеристики на съдебната власт, не е неограничена. Рамките, в които може да се приемат по целесъобразност едни или други законодателни решения, са определени в Конституцията. Поради това при упражняване на законодателните си правомощия Народното събрание е ограничено в своята дискреционна преценка от конституционните принципи и не може да се отклонява от тях. В случая парламентът трябва да се ръководи от принципа на независимост на съдебната власт, така че това да бъде гарантирано и по отношение на реда и начина, по които съдиите, прокурорите и следователите от специализираните наказателни съдилища и прокуратури ще бъдат преназначавани.

В практиката си Конституционният съд многократно е поддържал, че трите власти са равностойни, независими и функционират в определена връзка. Съдебната власт е структурно и функционално обособена и

осъществява правосъдната функция на държавата, като от това произтича необходимостта от повишени гаранции за нейната независимост. С разпоредбата на чл. 133 Конституцията възлага на законодателя да уреди организацията и дейността на съдилищата, на прокурорските и на следствените органи, статута на съдиите, прокурорите и следователите, условията и реда за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите, както и за осъществяване на тяхната отговорност. Следователно в компетентността на Народното събрание е да създаде законова уредба по отношение на функционирането на съдебната власт по начин, който да не засяга нейната независимост. Оспорените разпоредби на § 44, ал. 3 и на § 45, ал. 3 и 6 ПЗР на ЗИДЗСВ, с които са въведени квоти при преназначаването на съдиите, прокурорите и следователите в един орган на съдебната власт, представляват намеса на законодателната власт във функционирането на съдебната власт. Конституцията урежда статуса на съдиите, прокурорите и следователите така, че да осигури тяхната независимост и подчинението им само на закона, поради което магистратите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност само от ВСС. Той е административният орган, който според Конституцията е част от съдебната система (чл. 130 от Конституцията) и единствен определя персоналия съдийски, прокурорски и следователски състав в цялата страна. С приемането на посочените разпоредби законодателят е иззел оперативни управленски функции по преназначаването на съдиите, прокурорите и следователите от специализираните наказателни съдилища и прокуратура, което е основание да се приеме, че това законодателно решение противоречи на прокламирания в чл. 8 от Конституцията принцип на разделение на властите (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г.; Решение № 2 от 2013 г. по к. д. № 1/2013 г.). Предвид изложеното Конституционният съд приема, че предвиденият от законодателя режим за преназначаване на съдиите, прокурорите и следователите от закриваните органи на съдебната власт не е съобразен с гореизложените принципи на независимост на съдебната власт и на разделение на властите, поради което намира, че § 44, ал. 3, изречение второ, § 45, ал. 3, изречение второ и ал. 6, изречение второ ПЗР на ЗИДЗСВ противоречат на чл. 8 и на чл. 117, ал. 2 от Основния закон. Поради това цитираните разпоредби следва да бъдат обявени за противоконституционни.

В останалите си части разпоредбите на § 44 и 45 ПЗР на ЗИДЗСВ не противоречат на Конституцията. С тях е дадена възможност в определен срок магистратите да заявят желанието си да бъдат възстановени на

длъжността, която са заемали преди назначението си в съответния специализиран съд или прокуратура, както и е предвидено задължение за съответните колегии на ВСС в определен срок да разкрият длъжности на съдии, респ. на прокурори и следователи, в съдилища и прокуратури, съответни на закриваните. По този начин законодателят е предвидил ефективна защита на преназначаваните съдии, прокурори и следователи в съответствие с прогласената в чл. 129, ал. 3 от Конституцията несменяемост на магистратите.

В оспорения § 46 ПЗР на ЗИДЗСВ законодателят изрично предвижда запазването на придобития ранг и размера на възнаграждение на съдиите, прокурорите и следователите от закриваните органи на съдебната власт. Това решение е в съответствие с принципа на независимата съдебна власт и на несменяемостта на магистратите. Ето защо направеното от главния прокурор искане за обявяване на неговата противоконституционност следва да бъде отхвърлено.

С разпоредбата на § 47 ПЗР на ЗИДЗСВ е уредено положението на лицата, които след изтичане или предсрочно прекратяване на мандата имат право да бъдат възстановени, респ. преназначени, в закритите съдилища и прокуратури, като им се гарантира заемането на равна по степен длъжност в съответните органи на съдебната власт. Поради това искането на главния прокурор в тази му част следва да бъде отхвърлено.

Статусът на съдебните заседатели, избрани за участие в производствата пред Специализирания наказателен съд, е регламентиран в § 54 ПЗР на ЗИДЗСВ, като е предвидено, че мандатът им се прекратява с влизането в сила на закона, с изключение на тези от тях, които участват в производства, по които е проведено разпоредително заседание. Предвидено е също така, че 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.

Според главния прокурор е противоконституционно законодателното разрешение, предвиждащо продължаване на мандата на съдебните заседатели, избрани в Специализирания наказателен съд, като такива в Софийския градски съд, тъй като те нито са кандидатствали за този съд, нито са били избрани по надлежния ред в него, нито са полагали клетва като съдебни заседатели в този съд, а това противоречи на предвидения в ЗСВ ред за избор на съдебни заседатели. Несъвършенствата на разпоредбата и

противоречието ѝ с действащото законодателство според вносителя на искането водят до нарушение на принципа на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Конституционният съд намира, че оспорената разпоредба не е противоконституционна. По силата на § 59 ПЗР на ЗИДЗСВ Софийският градски съд е определен като правоприемник на активите, пасивите, правата и задълженията на Специализирания наказателен съд. Няма пречка в прехвърлените на Софийския градски съд дела да вземат участие съдебните заседатели от Специализирания наказателен съд, започнали тяхното разглеждане. Мандатът на тези съдебни заседатели следва да се счита продължен по правилата на чл. 69, ал. 3 ЗСВ до приключване на делата в тази съдебна инстанция. Това разрешение е прието и предвид принципа на неизменност на съдебния състав, започнал разглеждането на наказателното дело.

С разпоредбата на § 56 ПЗР на ЗИДЗСВ се предвижда, че 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 ЗСВ, като не се прилага § 59 ПЗР на ЗИДЗСВ, който урежда правоприемството на специализираните наказателни съдилища.

Според вносителя липсата на правоприемство по отношение на прокуратурите създава неяснота относно уредбата на трудовите правоотношения на служителите. Липсата на препращане към конкретен работодател по смисъла на чл. 123 от Кодекса на труда и принудителното и произволно преместване към абстрактно определен работодател нарушават правото на труд и на свободен избор на място на работа в противоречие с чл. 48, ал. 1 и 3 от Конституцията.

Оспореният § 56 ПЗР на ЗИДЗСВ препраща към разпоредба от Кодекса на труда, съгласно която при промяна на работодателя се запазват трудовите правоотношения на служителите, и към разпоредби от ЗСВ, според които броят на служителите в органите на съдебната власт се определя от колегиите на ВСС, като при тяхното преназначаване не се провежда конкурс.

С тази уредба законодателят цели при закриването на специализираните органи на съдебната власт да не се стигне до прекратяване на правоотношенията на работещите в тях служители. Същевременно оспореният параграф изключва приложението на § 59 ЗИДЗСВ, който урежда правоприемството на закритите съдилища. С



препращането към чл. 123 от Кодекса на труда законодателят е гарантирал запазване на трудовите правоотношения на служителите от закритите специализирани наказателни съдилища и прокуратури. Посочената разпоредба предпазва служителите от прекратяване на правоотношенията им на основание закриване на съответния орган, в който са били назначени. Наличието на трудово правоотношение е условие за прилагането на чл. 341, ал. 2 и чл. 343, ал. 2 ЗСВ, с които се предоставя възможност служителите в закритите специализирани съдилища и прокуратури да бъдат преназначени без конкурс в други органи на съдебната власт.

Това законодателно решение създава гаранции, че при закриването на специализираните съдилища и прокуратури трудовите правоотношения на работещите в тях служители няма да бъдат прекратени, а при отчитане степента на натовареност на органите на съдебната власт в резултат на извършена от ВСС преценка те ще бъдат назначени без конкурс съгласно предвидените в ЗСВ условия и ред в различни структури на съдебната власт. Изключването на приложението на § 59 ПЗР на ЗИДЗСВ, който урежда правоприемството по отношение на закритите специализирани съдилища, при уреждането на трудовите правоотношения на служителите позволява тяхното преназначаване в различни органи на съдебната власт, включително в администрацията на ВСС, на Инспектората към ВСС и на Националния институт на правосъдието, с което се избягва концентрирането им единствено в Софийския градски съд и в Софийския апелативен съд, което е възможна предпоставка за следващото им съкращаване.

По отношение на последиците от закриването на специализираните съдилища и прокуратури, свързани с разглеждането на неприключилите до влизане в сила на ЗИДЗСВ наказателни производства и създаването на организация за предаване на делата и преписките - § 48, 49, 50, 51, 52, 53 и 55 ПЗР на ЗИДЗСВ:

В § 48, 49, 50, 51 и 52 ПЗР на ЗИДЗСВ е уреден режимът за разглеждане на неприключилите до влизане в сила на закона наказателни производства, като в посочените от закона случаи съдиите се командировават, за да довършват започналите с тяхно участие наказателни дела, когато се преназначават в друг орган на съдебната власт. С § 55 се създава организация между закриваните и приемащите органи на съдебната власт за изпращане на делата и преписките.

Според вносителя разпоредбите, които уреждат подсъдността и реда за предаването на делата, създават условия за застрашаване на правната сигурност, влизат в противоречие с разпоредби от Наказателно-

процесуалния кодекс, с което се нарушава чл. 4, ал. 1 от Конституцията, рефлектират върху бързината и ефективността на наказателния процес и не гарантират правата и интересите на страните. В искането се посочва, че създаването на временна подсъдност за конкретни дела противоречи на принципите на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията) и на независимост на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията).

Конституционният съд приема, че изложените от него аргументи, които обосновават извод за неоснователност на искането по отношение на § 60 ПЗР на ЗИДЗСВ, са относими и към § 48, 49, 50, 51 и 52 ПЗР на ЗИДЗСВ. Оспорените разпоредби целят да не се допусне прекратяване на започналите пред закритите органи на съдебната власт наказателни производства. Направеното от Народното събрание в рамките на законодателната целесъобразност разграничение при определяне на подсъдността по отношение на неприключилите производства и командироване на съдии за участие в делата е съобразено с необходимостта да бъде гарантирано законосъобразното им приключване при спазване на принципа за неизменност на съдебния състав. Съдебните органи, пред които следва да продължат производствата, са ясно и недвусмислено определени, без да се накърнява принципът на независимост на съдебната власт. Изложените от вносителя аргументи за създадени неудобства от организационен характер не могат да обосноват противоречие на разпоредбите с Основния закон, поради което Конституционният съд намира за неоснователно искането и по отношение на § 48, 49, 50, 51 и 52 ПЗР на ЗИДЗСВ.

Параграф 55 ПЗР на ЗИДЗСВ възлага на административните ръководители създаването на организация за приемането на делата, преписките и архива на закритите органи на съдебната власт. С тази разпоредба се предвижда извършването на обичайни деловодни действия, свързани с организационното преустройство и необходимостта от продължаване на процесуалната дейност на специализираните съдилища и прокуратури. Чрез § 55 законодателят създава правна възможност да бъде предотвратена неоправданата продължителност на делата извън разумните срокове като възможна отрицателна последица от преустановяване на дейността на тези органи. Закриването на специализираните наказателни органи неминуемо създава трудности от организационно-административен характер, което обаче не може да бъде основание за противоконституционност на § 55 ПЗР на ЗИДЗСВ, поради което Конституционният съд приема, че следва да отхвърли искането по отношение на тази разпоредба.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

### РЕШИ:

ОБЯВЯВА за противоконституционни разпоредбите на § 44, ал. 3, изречение второ, на § 45, ал. 3, изречение второ и ал. 6, изречение второ от преходните и заключителните разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г.).

ОТХВЪРЛЯ искането на главния прокурор за установяване на противоконституционност на чл. 169, ал. 5 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г.; посл. изм. и доп., бр. 32 от 26.04.2022 г.) и 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, 43, § 44, ал. 1, 2, ал. 3, изречение първо, ал. 4 и 5, § 45, ал. 1, 2, ал. 3, изречение първо, ал. 4, 5, ал. 6, изречение първо, ал. 7, 8, 9, 10, § 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 заключителните разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г.).

### [Решение № 8 от 21 юли 2022 г. по конституционно дело № 4/2022 г.](#)<sup>8</sup>

*Делото е образувано по искане на петдесет и девет народни представители от 47-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 9 февруари 2022 г. за избиране на председател на Комисията за енергийно и водно регулиране (ДВ, бр. 13 от 2022 г.).*

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколиста Мариана Малканова разгледа в закрито заседание на 21.07.2022 г. конституционно дело № 4/2022 г., докладвано от съдия Павлина Панова.

---

<sup>8</sup> Обн., ДВ, бр. 58/2022

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България (Конституцията) във фазата за решаване на делото по същество.

Конституционно дело № 4/2022 г. е образувано на 7.03.2022 г. по искане на петдесет и девет народни представители от 47-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 9 февруари 2022 г. за избиране на председател на Комисията за енергийно и водно регулиране (ДВ, бр. 13 от 2022 г.).

Според вносителя изборът не е извършен в съответствие с процедурните правила, приети от Народното събрание, и избраният председател на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР) не отговаря на изискването за професионален стаж за заемане на длъжността, предвидено в чл. 12, ал. 1, т. 2, буква "д" във връзка с § 1, т. 59 от допълнителните разпоредби на Закона за енергетиката (ЗЕ). Народните представители намират за конституционно недопустима промяната на изискванията за стаж в сферата на енергетиката, направена със Закона за изменение и допълнение на Закона за енергетиката (ДВ, бр. 9 от 2022 г., ЗИДЗЕ), който е влязъл в сила след изтичане на срока за предлагане на кандидати за председател на КЕВР, но преди извършване на окончателния избор. Твърди се, че подобен подход на законодателя при вземане на решения нарушава принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, по отношение на неговите компоненти правна сигурност и предвидимост. Освен това той нарушава и принципа на политическия плюрализъм и равнопоставеност, прогласен в чл. 11, ал. 1 от Конституцията, тъй като не е осигурена възможност на народните представители от всички парламентарни групи в рамките на процедурата да предложат кандидати, отговарящи на нововъведените изисквания за заемане на длъжността. Проведената процедура за избор на председател на КЕВР нарушава и задължението на България да участва в изграждането и развитието на Европейския съюз, прогласено в ал. 3 на чл. 4 от Конституцията, доколкото се твърди, че държавата не е успяла да обезпечи процедура за независим, прозрачен и безпристрастен избор на висш ръководен служител на регулаторен орган, каквато е КЕВР.

С Определение от 22.03.2022 г. Конституционният съд е допуснал искането до разглеждане по същество и е конституиран като заинтересувани страни Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет, министъра на енергетиката, председателя на Комисията за енергийно и водно регулиране, Съюза на юристите в България, Асоциацията на българските енергийни агенции, Асоциация

свободен енергиен пазар, Асоциацията на търговците на енергия в България, Асоциацията за производство, съхранение и търговия с електроенергия. Със същото определение съдът е дал възможност на проф. д. ю. н. Васил Мръчков, проф. д. ю. н. Цветан Сивков, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Дарина Зиновиева, проф. д-р Димитър Костов, проф. д-р Екатерина Михайлова, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Емилия Панайотова, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Богдан Йорданов, доц. д-р Мартин Белов, доц. д-р Наталия Киселова, доц. д-р Христо Паунов да представят правно мнение по предмета на делото.

Съдът е изискал от Народното събрание да представи заверено копие от цялата документация, относима към процедурата за избор на кандидата Станислав Боянов Тодоров за председател на КЕВР.

На 8.04.2022 г. по делото е постъпило писмо с вх. № 98/08.04.2022 г. от Народното събрание, придружено от заверени копия на поисканите документи.

На 18.04.2022 г. в деловодството на Конституционния съд е постъпило писмено искане от Станислав Боянов Тодоров да бъде конституиран в лично качество като заинтересувана страна и да му се даде разумен срок да предостави становище по предмета на делото.

С Определение от 20.04.2022 г. съдът е приел като доказателства по делото документите, изпратени от Народното събрание.

Със същото определение съдът е конституирал в лично качество Станислав Боянов Тодоров като заинтересувана страна и му е предоставил срок да представи становище по предмета на делото.

С Определение от 9.05.2022 г. Конституционният съд е оставил без уважение искането на председателя на КЕВР, като е отказал да приобщи приложенияте от него към становището му документи като писмени доказателства по делото.

В изпълнение на предоставената им от съда възможност по к. д. № 4/2022 г. становища и правни мнения са представили: Министерският съвет, проф. Васил Мръчков, проф. Екатерина Михайлова, проф. Дарина Зиновиева и доц. Наталия Киселова. Станислав Боянов Тодоров е представил становище както в лично качество, така и в качеството му на председател на КЕВР.

В представените становища и правни мнения по делото поканените институции и специалисти приемат, че атакуваното решение на Народното събрание не е противоконституционно. Според тях то е взето при съблюдаване на всички приложими процедурни правила, като на всеки етап от процедурата действията на участниците в нея са осъществени изцяло в рамките на конституционно установените им правомощия и съобразно приложимата законова уредба.

Министерският съвет заема позицията, че Народното събрание е свободно съобразно конкретната фактическа и правна обстановка с оглед постигането на бързина и ефективност да определи какви ще са елементите на процедурата по избор, както и значението и тежестта на всеки един от тях в цялостния процес до осъществяване на решаващия акт. Според правителството преценката на Конституционния съд не бива да обхваща тези елементи, а само конституционността на крайното решение за избор. Упражнявайки контрола за конституционност, съдът не може да излезе извън обстоятелствата, мотивирали Народното събрание да приеме оспореното решение, или да подменя суверенната воля на Народното събрание по отношение на избора.

В становищата си като председател на КЕВР и в лично качество Станислав Боянов Годоров отстоява тезата, че съдът следва да осъществи контрол за конституционност и контрол за законност на решението на Народното събрание. Контролът за законност според него представлява проверка дали Народното събрание е спазило своите вътрешни правила и процедури при приемане на решението и дали в хода на процедурата е съобразило материалноправните изисквания на закона, но без да се осъществява контрол върху това как парламентът тълкува и прилага собствените си закони, какви доказателства събира и приема като достатъчни при вземане на кадрови решения по реда на чл. 84, т. 8 от Конституцията.

Проф. Васил Мръчков в своето правно мнение заема позицията, че обхватът на контрола за конституционност следва да се концентрира само и единствено върху акта на избора и съответствието му с правилата, уредени в самата Конституция, относно: кворума и мнозинството, с които е прието решението, неговото обсъждане и гласуване на едно четене, обнародването му по надлежния ред в "Държавен вестник", както и задължителността на самото решение за всички държавни органи, включително за самото Народно събрание. Отклонението от този подход при преценката на съда би представлявало натоварване на принципа на правовата държава с

неприсъщи основания за оспорване на конституционността на актовете на парламента.

Проф. Екатерина Михайлова смята, че оспорваното решение е взето в съответствие с Конституцията, Правилника за организацията на дейността на Народното събрание и правилата, приети от Народното събрание, за избор на председател на КЕВР. Според нея осъществяването на правомощието по чл. 84, т. 8 от Конституцията е израз на политическата воля и преценката по целесъобразност на парламента, затова при контрола за конституционност съдът следва да съблюдава дали са нарушени само и единствено конституционни разпоредби.

Проф. Дарина Зиновиева счита, че оспорваното решение не е противоконституционно, защото при приемането му Народното събрание е действало изцяло в рамките на конституционно предоставената му компетентност, като е съобразило приложимите процесуални норми и материалноправни изисквания, предвидени в Конституцията, законите и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС).

Доц. Наталия Киселова застъпва позицията, че при осъществяване на контрола за конституционност върху атакуваното решение Конституционният съд трябва да съобрази както съответствието му с приложимите конституционни норми и принципи, така и съответствието му с нормативния режим, установен в Закона за енергетиката. Съдът обаче не следва да навлиза в конституционно-установеното правомощие на Народното събрание да преценява по целесъобразност самия акт на избор или оценката на нуждата от законодателни изменения в конкретна правнорегулирана област.

Съдът, като обсъди доводите в искането, представените и приети по делото писмени доказателства, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе по същество, взе предвид следното:

I. Относно твърдяното противоречие с принципа на правовата държава

Аргументите за противоконституционност на атакуваното решение на Народното събрание са свързани с нарушение на принципа на правовата държава в неговия формален компонент - изискването за правна сигурност и предвидимост, от една страна, поради твърдяно обратно действие на нормите от ЗЕ, уреждащи изискванията за професионален "стаж в

енергетиката" (§ 1, т. 59 ДР на ЗЕ) на председателя на КЕВР, а от друга - поради противоречие с принципа на законност, приложим към всички актове на Народното събрание.

Основният закон в чл. 4, ал. 1 постановява, че Република България е правова държава, която се управлява според Конституцията и законите на страната. Трайно установена в практиката на Конституционния съд е позицията, че принципът за правовата държава детерминира и пряко засяга упражняването на публичната власт от всички държавни органи, включително и от законодателя при осъществяването на неговата дейност, в т. ч. и с оглед решенията, които взема (Решение № 10 от 2009 г. по к. д. № 12 от 2009 г.). В този смисъл е безспорно, че преценката за съответствие на акт на Народното събрание с принципа на правовата държава не може да бъде ограничена единствено и само до съобразяването му с Конституцията, като се пренебрегне съответствието му с общата законова рамка. Решенията на парламента трябва да бъдат съобразени и с приетите от него закони, защото правова държава означава упражняване на държавна власт на основата на Конституцията и в рамките на закони, които материално и формално ѝ съответстват (Решение № 9 от 2016 г. по к. д. № 8 от 2016 г.). Съдът винаги е поддържал, че законосъобразното осъществяване на държавното управление е важен конституционен принцип, съобразяването с който го прави предвидимо за всички останали правни субекти, а това е важна предпоставка за реализиране на правната сигурност като основен компонент на принципа на правовата държава (Решение № 3 от 2017 г. по к. д. № 11 от 2016 г.).

Във връзка с това оценката на настоящото производство изисква идентифициране на евентуално противоречие с принципа на правовата държава. Това предпоставя анализ на процесуалноправната и материалноправната нормативна уредба, приложима към избора на председател на КЕВР.

Изборът на председател на КЕВР се извършва чрез парламентарна процедура, която е предназначена да даде правна рамка на реализирането на правомощието на Народното събрание по чл. 84, т. 8 от Конституцията - избор или освобождаване на ръководителите на Българската народна банка и на други институции, определени със закон. Тя започва на 21.01.2022 г., когато парламентът приема Решение на Народното събрание за приемане на Процедурни правила за условията и реда за предлагане на председател и един член на Комисията за енергийно и водно регулиране, представяне, публично оповестяване на документите и изслушване в Комисията по



енергетика, с петдневен срок, в който народни представители и парламентарни групи могат да предлагат кандидатури за председател и един член на КЕВР. Този срок според приетите правила завършва на 26.01.2022 г. В рамките му е внесена една кандидатура за председател на КЕВР от парламентарната група на "Продължаваме промяната" - кандидатурата на Станислав Тодоров. След изтичането на срока за номинации процедурата е преминала в своя втори етап, свързан с оценка и селекция на номинираните кандидати в парламентарната Комисия по енергетика, която е проверила представените документи и съответствието на кандидата с изискванията за заемане на длъжността, след което пред нея на 2.02.2022 г. е проведено публично изслушване на единствения кандидат за длъжността "председател на КЕВР". След изслушването на 3.02.2022 г. парламентарната Комисия по енергетика е внесла в парламента доклад с констатациите си, както и проекторешение за избор на председател на КЕВР. За такъв, отговарящ според комисията за заемане на тази длъжност, е предложен Станислав Тодоров. Последният етап от избора е проведен на 9.02.2022 г., когато Народното събрание е провело гласуване и е приело решение, с което е избрало Станислав Боянов Тодоров за председател на КЕВР. Именно това решение на Народното събрание е предмет на конституционен контрол в настоящото дело.

Правната уредба, приложима към избора, е многостепенна. Общите правила в нея се съдържат в Конституцията и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), а специалните - в Закона за енергетиката, както и в Решението на Народното събрание за приемане на Процедурни правила за условията и реда за предлагане на председател и един член на Комисията за енергийно и водно регулиране, представяне, публично оповестяване на документите и изслушване в Комисията по енергетика от 21.01.2022 г. На конституционно ниво уредбата съдържа правила относно правомощията на Народното събрание във връзка с избора (чл. 84, т. 8 във връзка с чл. 86, ал. 1 от Конституцията), правилата относно обсъждането и гласуването в пленарна зала (чл. 81, ал. 2 и 3 от Конституцията), както и за обнародването на приетия акт в "Държавен вестник" (чл. 5, ал. 5 и чл. 88, ал. 2 и 3 от Конституцията). Специалните правила по отношение на проведения избор са уредени в ЗЕ - чл. 11, ал. 5 и чл. 12 във връзка с § 1, т. 59 и 59а ДР, съдържащи условията, на които трябва да отговарят предложените кандидати, както и в Решение на Народното събрание от 21.01.2022 г. за приемане на Процедурни правила за условията и реда за предлагане на председател и един член на Комисията за енергийно и водно регулиране, представяне, публично оповестяване на документите и

изслушване в Комисията по енергетика (ДВ, бр. 7 от 25.01.2022 г.), което съдържа вътрешната процедура в парламентарната Комисия по енергетика, пред която се развива първият етап от избора, свързан с процеса на номиниране на кандидати, оценка и селекция на кандидатурите, които следва да бъдат предложени за гласуване от пленарния състав на Народното събрание.

Спорният въпрос по делото е свързан с приложението на материалноправната рамка, предвидена в Закона за енергетиката, и по-конкретно изискванията за стаж в сферата на енергетиката по смисъла на § 1, т. 59 ДР на ЗЕ за заемане на длъжността "председател на КЕВР" след изменението им със ЗИДЗЕ (обн., ДВ, бр. 9 от 2022 г., в сила от 1.02.2022 г.). Според искането фактът, че процедурата за изменение на ЗЕ и процедурата за избор на председател на КЕВР, протичат паралелно, опорочава крайния акт на избора. По данни от публичния регистър на Народното събрание Законопроект със сигнатура № 47-254-01-3 за Закон за изменение и допълнение на Закона за енергетиката, съдържащ визираната промяна на т. 59 от допълнителните разпоредби, на 21.01.2022 г. е гласуван на първо четене в Народното събрание. На 27.01.2022 г. законът е приет на второ четене в парламента. Изменението е обнародвано по надлежния ред и е влязло в сила от деня на обнародване в "Държавен вестник", бр. 9 от 2022 г. от 1.02.2022 г. Във връзка с това вносителят застъпва тезата, че промяната на изискванията за стаж на председателя на КЕВР в сферата на енергетиката със ЗИДЗЕ, която влиза в сила след края на срока за номиниране на кандидатури, но преди извършване на окончателния избор, представлява хипотеза на същинско обратно действие на закон (ретроактивност *stricto sensu*), което е приложено към започнала вече процедура без наличието на изрична норма, позволяваща това. Поради това идентифицирането на липсата или наличие на обратно действие на закона, както и вида обратно действие, в рамките на процедурата за избор на председател на КЕВР е от значение за преценката за конституционносъобразност, тъй като предопределя дали подходът на Народното събрание при вземане на решението е съобразен с принципа на правната сигурност като компонент на правовата държава.

Обратното действие (реатроактивност) на правните норми е проблем, разискван и анализиран подробно в практиката на Конституционния съд (Решение № 9 от 1992 г. по к. д. № 4 от 1992 г., Решение № 9 от 1996 г. по к. д. № 9 от 1996 г., Решение № 8 от 1999 г. по к. д. № 4 от 1999 г., Решение № 12 от 2010 г. по к. д. № 15 от 2010 г., Решение № 10 от 2011 г. по к. д. № 6 от 2011 г., Решение № 10 от 2013 г. по к. д. № 8 от 2013 г., Решение № 5

от 2017 г. по к. д. № 12 от 2016 г., Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1 от 2017 г. и много други). В това отношение правната теория и практика ясно разграничават два вида обратно действие на правните норми - същинско и несъщинско. Характерно за несъщинското обратно действие е, че чрез него се преуреждат заварени правоотношения, но без да се ревизират вече настъпилите последици, а само се променя съдържанието на правата и задълженията на правните субекти за в бъдеще. В теорията и практиката този подход се нарича още "незабавно прилагане на закона". За разлика от него същинското обратно действие на правните норми има значително по-сериозно въздействие върху засегнатите от него правоотношения, защото позволява да бъдат ревизирани настъпили преди влизането им в сила правни последици. То е налице, когато правна норма променя правните последици от факти, които са реализирани преди нейното влизане в сила. Това може да означава, че правно релевантен факт губи своите правни последици, че правно ирелевантен факт придобива правни последици или че правните последици на даден факт биват променени. Конституционособразността на подобен законодателен подход е обвързана най-вече с вида ретроактивност на правната норма и степента, в която засяга правоотношенията, които регулира. Принципът при приложение на обратното действие е, че преуредването на засегнатите правоотношения трябва да стане по начин, който да не ограничава вече придобити права (Решение № 10 от 2009 г. по к. д. № 12 от 2009 г., Решение № 11 от 2010 г. по к. д. № 13 от 2010 г., Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1 от 2017 г. и др.) и че трябва да се прилага по изключение, като е необходимо да е предвидено с изрична законова разпоредба (чл. 14, ал. 1 от Закона за нормативните актове).

За да се обоснове наличие на същинско обратно действие, трябва да е налице промяна в правните последици на осъществили се вече юридически факти (завършен фактически състав) вследствие на новоприетата правна норма, която се прилага по отношение на минал период от време. В конкретния атакуван пред съда случай с избора на председател на КЕВР към момента на влизане в сила на ЗИДЗЕ процедурата по избора не е била завършена, тъй като нито парламентарната Комисия по енергетика, нито Народното събрание са взели решения за избор. Конституционният съд приема, че е налице хипотеза на несъщинско обратно действие, защото "нововъведеният правен режим преуредва за в бъдеще заварени правоотношения, които не са приключили", което правната теория и практиката на съда определят като "несъщинска ретроактивност" или "незабавно прилагане на закона" (Решение № 5 от 2017 г. по к. д. № 12 от 2016 г.).

В искането наличието на обратно действие е приведено като аргумент за нарушение на принципа на правовата държава, защото според вносителите в ЗИДЗЕ липсва изрична норма в преходните и заключителните му разпоредби, която да разпростира действието на новия материален закон, уреждащ изискванията за заемане на длъжността "председател на КЕВР", към вече започналата процедура. Въпреки че съдът не приема твърдението на вносителя относно вида обратно действие, приложимо към обсъжданите разпоредби, той е съгласен, че резултатът от този подход на законодателя в конкретния случай е противоконституционен, макар и по различни причини.

Процедурата по избор на председател на КЕВР е динамичен фактически състав. В конкретния случай той е започнал и част от юридическите факти от него (приемане на правила за избор и извършване на номинации) са се осъществили при действието на един материален закон, дефиниращ предпоставките за заемане на тази длъжност, които са порестриктивни от тези, приети със ЗИДЗЕ. Друга част от юридическите факти (изслушването на номинирания, обсъждане на номинацията в Комисията по енергетика, изготвянето на доклад и на проект за решение на парламента) и целият фактически състав са завършени при действието на друг материален закон, който предвижда по-облекчени условия за заемането на длъжността "председател на КЕВР". Промяната на изискванията за заемане на длъжността в хипотезата на процедура за избор, която вече е започнала към момента на влизане в сила на ЗИДЗЕ (обн., ДВ, бр. 9 от 2022 г., в сила от 1.02.2022 г.), но не е била завършена, без да е предвидена изрична правна норма, която да укаже кой е приложимият материален закон в периода на развитие на тази процедура, води до неяснота и несигурност в правоприлагането. Липсата на яснота по отношение на приложимата правна уредба в конкретния случай не позволява на участниците в процедурата по избор (народни представители и парламентарни групи) да формират ясна представа за нормативните рамки, в които могат да реализират своите конституционни правомощия. Те са лишени от възможността да съобразят действията си във всеки един момент от процедурата така, че да съответстват на приложимата правна рамка. Този подход на законодателя в конкретната хипотеза не отговаря на техните легитимни правни очаквания по отношение на конституционносъобразното и законосъобразното развитие на процедурата по избор на председател на КЕВР.

"Легитимни правни очаквания" или "конституционнооправдани правни очаквания" в практиката на Конституционния съд са понятия, анализирани най-често във връзка с правната сигурност като компонент на

принципа на правовата държава във формален смисъл. Те отразяват очакванията на правните субекти за стабилност и неизменност на законодателната уредба, ограниченията в ретроактивността на правните норми и правно гарантираната им възможност да реализират в пълнота своите субективни права, необезпокоявани от чужда намеса (най-вече на държавата) - Решение № 12 от 2016 г. по к. д. № 13 от 2015 г., Решение № 5 от 2017 г. по к. д. № 12 от 2016 г., Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1 от 2017 г., Решение № 1 от 2018 г. по к. д. № 3 от 2017 г., Решение № 5 от 2018 г. по к. д. № 11 от 2017 г., Решение № 14 от 2020 г. по к. д. № 2 от 2020 г., Решение № 8 от 2021 г. по к. д. № 9 от 2020 г. Във връзка с това отговорът на въпроса дали изборът на председател на КЕВР е извършен в противоречие с принципа на правовата държава зависи и от преценката за наличието на конституционно защитими правни очаквания на правните субекти.

Конституционният съд е имал възможност да се произнесе, че "Конституцията, като предоставя на Народното събрание законодателната власт..., му признава правото да преценява целесъобразността от приемането, изменението, допълнението или отмяната на един или друг закон или негова разпоредба. ... Единствено Народното събрание има власт да решава дали и как да регулира обществените отношения, които се поддават на трайна уредба..." (Решение № 10 от 2009 г. по к. д. № 12 от 2009 г.). В същото, а и в други свои решения (Решение № 5 от 2000 г. по к. д. № 4 от 2000 г., Решение № 10 от 2012 г. по к. д. № 15 от 2011 г., Решение № 3 от 2016 г. по к. д. № 6 от 2015 г.) Конституционният съд се придържа към тезата, че единствените възможни ограничения по отношение на това правомощие са само тези, които се съдържат в самата Конституция, закрепени като права на гражданите или нейни основни принципи.

Според константната практика на съда нито надеждата, че ще се съхрани благоприятен правен режим, нито надеждата за ненастъпване на неблагоприятен такъв са оправдани правни очаквания (Решение № 5 от 2017 г. по к. д. № 12 от 2016 г.). В контекста на настоящото дело не може да се твърди, че правните субекти имат легитимно правно очакване законодателят да им гарантира, че съдържанието на установените в закона права и условията за тяхното придобиване и упражняване не подлежат на промяна (Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1 от 2017 г.), тъй като принципът на правна сигурност не може да се идентифицира с абсолютно недопускане на промяна в действащата законодателна рамка на дадена сфера на обществени отношения (Решение № 5 от 2018 г. по к. д. № 11 от 2017 г.).

Същевременно обаче по отношение на законодателя несъмнено важи задължението да приема правна уредба, която е ясна, точна и непротиворечива, за да бъде годна да регулира обществените отношения. Правовата държава "във формален смисъл" е държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно и недвусмислено определено и функционират механизми и институции, които гарантират спазването на правните предписания. В тази рамка класически компонент на правовата държава е принципът на законността: всички носители на държавна власт в държавата трябва да се подчиняват на действащото право. Спазването му гарантира недопускането на произвол в държавата. Свързано със законосъобразността на държавните дейности е изискването за тяхната предвидимост, последица от което е правната сигурност. Правовата държава означава еднакво подчиняване на всички правни субекти на правото. Следователно законът трябва да е в състояние да ръководи поведението на всеки (Решение № 9 от 1994 г. по к. д. № 11 от 1994 г., Решение № 5 от 2000 г. по к. д. № 4 от 2000 г., Решение № 5 от 2002 г. по к. д. № 5 от 2002 г., Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8 от 2004 г., Решение № 8 от 2012 г. по к. д. № 16 от 2011 г., Решение № 13 от 2012 г. по к. д. № 6 от 2012 г., Решение № 3 от 2014 г. по к. д. № 10 от 2013 г., Решение № 12 от 2016 г. по к. д. № 13 от 2015 г., Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1 от 2017 г., Решение № 8 от 2020 г. по к. д. № 14 от 2019 г. и др.). В противен случай възниква рискът сериозно да се затрудни правоприлагането и изпълнението на закона (Решение № 13 от 2021 г. по к. д. № 12 от 2021 г.). Парламентът изглежда се е ръководил от промяната, която е приел по отношение на кандидата за председател на КЕВР, с което е проявил недопустима непоследователност, въвеждайки изисквания, които към момента на предлагане на кандидатури не са могли да бъдат изпълнени. В случая липсата на изрична правна норма в преходните и заключителните разпоредби на ЗИДЗЕ, която да указва кои материалноправни изисквания за заемане на длъжността "председател на КЕВР" са приложими към започналата и неприключила процедура за избор, създава предпоставки за неяснота у правните субекти, на които принадлежи инициативата да предлагат кандидатури за тази длъжност. Безспорна е принципната позиция, че при липса на конкретна законова разпоредба, указваща друго, всеки правен субект е длъжен да съобразява поведението си само със закона, който е в сила към момента на извършване на конкретно действие или упражняването на конкретно право. При това положение, от една страна, с оглед законосъобразното протичане на процедурата по избор правните субекти са били длъжни да съобразят при номинирането на кандидати изискванията за заемане на длъжността "председател на КЕВР", предвидени в действащата нормативна уредба в рамките на периода на

предлагане на кандидатури (21.01.2022 г. - 26.01.2022 г.), която е редакцията на § 1, т. 59 ДР на ЗЕ - обн., ДВ, бр. 17 от 2015 г., в сила от 6.03.2015 г. От друга страна, към момента на оценка на кандидатурите и извършване на финален избор са приложени различни, нови критерии (§ 1, т. 59 ДР на ЗЕ - обн., ДВ, бр. 9 от 2022 г., в сила от 1.02.2022 г.), които не са могли да бъдат известни на правните субекти в началото на процедурата, защото са влезли в сила на 1.02.2022 г. и действат за в бъдеще. Но дори и да са били известни, те биха били ирелевантни, защото за правните субекти не съществува задължение да съобразяват поведението си с правна уредба, която не е в сила. Конституционният съд не споделя тезата, че тъй като процедурата за избор и процедурата за изменение на ЗЕ протичат паралелно, то участниците в тях могат да формират адекватна представа за съдържанието на предстоящите промени в § 1, т. 59 ДР на ЗИДЗЕ. С оглед развитието на двете процедури във времето е видно, че ЗИДЗЕ е приет на второ четене на 27.01.2022 г., която дата е денят, следващ крайната дата на срока за предлагане на кандидатури за председател на КЕВР (26.01.2022 г.). Правните субекти не биха могли да знаят дали и какви изменения би могъл да претърпи текстът на разпоредбата по време на обсъжданията му на второ четене, както и дали той ще влезе в сила в рамките на процедурата за избор на председател на КЕВР.

Вследствие на това в участниците в процедурата по избор при нейното започване са формирани легитимни правни очаквания, почиващи на действащата правна уредба, че процедурата ще завърши в съответствие с правния режим, съобразно който е започнала. Те са "формирани добросъвестно, с дължимото внимание" (Решение № 5 от 2017 г. по к. д. № 12 от 2016 г.) и обвързват законодателя да ги съобрази при осъществяване на дейността си. Това ще рече, че той или може да предвиди норма в преходните и заключителните разпоредби на ЗИДЗЕ, която изрично да позволи започналата процедура да се проведе в съответствие с преходните изисквания за заемане на длъжността, или, отчитайки факта, че нови материалноправни изисквания за заемане на длъжността влизат в сила в хода на процедурата, да прекрати вече започналата процедура по избор и да започне друга, която да се развие изцяло в обхвата на променената правна рамка. Пренебрегвайки това свое задължение, законодателят е засегнал по конституционно недопустим начин правните очаквания на субектите процедурата по избор да протече предвидимо и законосъобразно.

Да се ограничи Конституционният съд само в преценката дали Народното събрание упражнява свое конституционно правомощие по

предвидения процедурен ред, би означавало да се пренебрегне принципът на законност като необходим елемент на правовата държава.

Конституционният съд отстоява позицията, че всеки държавен орган, включително и Народното събрание, със своите актове трябва да зачита правните принципи и правила и така да създава очаквания, въз основа на които адресатите на правната уредба да могат да взимат решения за своето поведение.

Съдът потвърждава, че никое производство пред държавен орган не може да се провежда самоцелно, без да се спазват конституционните принципи. Производството не може да се развива на всяка цена, особено ако цената за това е пренебрегване на принципа на правовата държава. В този контекст производството по избор на председател на независим държавен орган се нуждае от ефективна гаранция за спазването на правната сигурност, прозрачност, предвидимост и надеждност на процеса. В конкретния случай приемането на атакуваното решение е в нарушение на тези изисквания.

На основание на гореизложеното съдът намира, че оспореното Решение на Народното събрание от 9 февруари 2022 г. за избиране на председател на Комисията за енергийно и водно регулиране (ДВ, бр. 13 от 2022 г.) съществено засяга правната сигурност като основен компонент на принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, и следователно е противоконституционно.

## II. Относно противоречието с принципа на политическия плурализъм

Според чл. 11, ал. 1 и 2 от Конституцията политическият живот в Република България се основава на принципа на политическия плурализъм и нито една политическа партия или идеология не може да се обявява или утвърждава за държавна. В своята практика Конституционният съд застава на позицията, че в Конституцията политическият плурализъм има смисъл на множество на участниците при формирането и свободното изразяване на политическата воля съгласно условия и ред, установени със закон (Решение № 13 от 2010 г. по к. д. № 12 от 2010 г., Решение № 6 от 2011 г. по к. д. № 3 от 2011 г., Решение № 12 от 2011 г. по к. д. № 11 от 2011 г.). Политическият плурализъм е свързан с осъществяването на държавната власт съобразно свободно изразената политическа воля и затова той е основна категория на демократичната държава (Решение № 13 от 2010 г. по к. д. № 12 от 2010 г.).

Възможността за свободно и равно изразяване на политическата воля се отнася и до механизмите за приемане на актове в общопредставителния държавен орган - Народното събрание.



В искането е застъпено разбирането, че паралелното развитие на процедурата за избор на председател на КЕВР и на законодателната процедура по приемането на ЗИДЗЕ ограничава възможността на част от народните представители да представят своя кандидатура, съответстваща на променените изисквания в § 1, т. 59 ДР на ЗЕ (обн., ДВ, бр. 9 от 2022 г., в сила от 1.02.2022 г.). Съдът приема това твърдение за основателно, тъй като, както вече беше установено, в периода за номинации на кандидатури за председател на КЕВР е съществувала правна несигурност у парламентарно представените партии на опозицията, от една страна, какво точно ще бъде съдържанието на променената разпоредба, и от друга - кой е моментът, в който новоприетата разпоредба на § 1, т. 59 ДР на ЗЕ влиза в сила и става приложимо право, годно да регулира правоотношението по избор на председател на КЕВР - въпроси, решавани по волята на парламентарното мнозинство. В контекста на настоящото конституционно дело съответствието с принципа на политическия плюрализъм следва да се разбира като осигуряване на равни правни възможности за участие на всички парламентарно представени партии във формирането и изразяването на политическата воля. В конкретния случай вследствие на промяната на правилата на процедурата, приета по волята на мнозинството в парламента, без отдаване на дължимото на доводите на политическото малцинство в него, се нарушава принципът на политическия плюрализъм по начин, който поставя под съмнение демократичния процес в парламента, което е конституционно нетърпимо. Следователно оспорваното решение на Народното събрание е прието в противоречие с принципа на политическия плюрализъм. За част от парламентарно представените политически партии не са създадени равни правни възможности да упражняват правата си при формиране и реализиране на държавната политика в областта на енергетиката по същия начин, по който са могли партиите на мнозинството.

Когато се изменя законът, с който се определят условията за избираемост, това не трябва да води до ограничаване на плюрализма на мненията и на възможностите в Народното събрание - всеки народен представител и парламентарна група да имат равна възможност да формират и изразят своята политическа воля. Правото на народните представители и парламентарни групи да внасят предложения за кандидатури за ръководител на държавен орган, каквато е КЕВР, не може да бъде засягано с процедурни правила, опорочаващи конституционноустановени основополагащи принципи на дейност на представителното учреждение.

По изложените съображения Конституционният съд намира, че при приемането на Решение на Народното събрание от 9 февруари 2022 г. за

избиране на председател на Комисията за енергийно и водно регулиране (ДВ, бр. 13 от 2022 г.), тълкувано в контекста на цялата правна рамка, регламентираща процедурата по избор, народните представители, участващи в процедурата, са били лишени от възможността при равни правни условия да внасят предложения за кандидатури за ръководител на КЕВР. Поради това оспорваното решение на Народното събрание за избор на председател на КЕВР следва да бъде обявено за противоконституционно и на основание противоречие с принципа на политическия плюрализъм, прогласен в чл. 11, ал. 1 от Конституцията.

Въз основа на изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

### **РЕШИ:**

**ОБЯВЯВА** за противоконституционно Решение на Народното събрание от 9 февруари 2022 г. за избиране на председател на Комисията за енергийно и водно регулиране (ДВ, бр. 13 от 2022 г.).

### **Особено мнение на съдия Соня Янкулова**

Не споделям извода на съда за противоконституционност на оспореното решение на Народното събрание от 9 февруари 2022 г. за избиране на председател на Комисията за енергийно и водно регулиране поради нарушение на чл. 4, ал. 1 и на чл. 11, ал. 1 и 2 от Конституцията.

За да приеме противоконституционност на оспореното решение на основание чл. 4, ал. 1 от Конституцията, установяващ принципа на правовата държава, съдът прие за нарушени принципа на законност и принципа на правната сигурност.

Нарушението на принципа на законност съдът обоснова с "липсата на изрична правна норма в преходните и заключителните разпоредби на ЗИДЗЕ, която да указва кои материалноправни изисквания за заемане на длъжността "председател на КЕВР" са приложими към започналата и неприключила процедура на избор". Считаю, че по този начин съдът извърши преценка за конституционност на времето измерение на действието на § 1, т. 59 от Закона за енергетиката (ЗЕ, ДВ, бр. 9 от 2022 г.), без да е сезиран с искане за това, вместо само да тълкува закона, за да прецени спазени ли са неговите изисквания от Народното събрание при приемането на оспореното решение.

Всеки държавен орган, в т. ч. и Народното събрание, чрез спазването на изискванията на закона при упражняване на правомощията си осъществява принципа на законност ("всички носители на държавната власт в държавата трябва да се подчиняват на действащото право"). Дали законодателят ще приеме, или не правна норма, която изрично и специфично урежда времевото измерение на действието на приета от него правна норма, е въпрос не на "подчиняване на действащото право", а на конституционосъобразност на приетата правна норма, доколкото регламентацията или липсата на регламентация по отношение на осъществени преди влизане на закона в сила факти би могла да наруши по недопустим от Конституцията начин права и законни интереси на правни субекти.

Когато Народното събрание упражнява в рамките на един и същ период от време (паралелно) компетентността си по чл. 84, т. 1 и 8 от Конституцията, т. е. законодателната и конститутивната, и когато правоотношенията, предмет на законодателната, са свързани с конститутивната, той е свободен да прецени възможните взаимодействия между резултата от упражняването на двете компетентности. Но при упражняването на тази свобода трябва да отчита факта, че упражняването на законодателната компетентност е предпоставка за упражняване на конститутивната, както изрично е посочено в чл. 84, т. 8 от Конституцията. В случай като настоящия, когато упражняването на законодателната компетентност води до промяна на материалноправните предпоставки за избор при упражняване на конститутивната компетентност, Народното събрание следва да даде приоритет на законодателната си компетентност и едва когато я упражни, да упражни в съответствие с установеното чрез нея конститутивната си компетентност. Това е пряк резултат от обвързаността на конститутивната функция от закона, т. е. от законодателната функция.

Ако Народното събрание прецени, че дадени правоотношения се нуждаят от нова нормативна уредба, трябва да я създаде, да изчака нейното влизане в сила и с оглед на приетата от самия него уредба на заварените правоотношения да пристъпи към реализиране на конститутивната си компетентност. Противното би създавало предпоставки за използване на допустими от Конституцията правни средства за постигане на резултат, който не съответства на целите, за които е упражнена законодателната компетентност - установена необходимост от промяна на уредбата на съществуващи правоотношения. В такава хипотеза обективният факт на формално съответствие на акта, чрез който е упражнена конститутивната компетентност, със закона на всеки етап от процедурата, чрез която органът

упражнява тази компетентност, лишава упражнената от органа конститутивна власт от най-важния ѝ елемент - моралната легитимност, но оценката за това не е в правомощията на Конституционния съд.

Поради това не считам, че оспореното решение е в нарушение на принципа на законност.

За да обоснове нарушение на правовата държава, и в частност на принципа на правната сигурност (оправданите правни очаквания), съдът прие, че релевантен в случая е резултатът от подхода на Народното събрание при вземане на оспореното решение и установи, че "резултатът от този подход на законодателя в конкретния случай е противоконституционен". Подходът се изразява отново в "липсата на изрична правна норма в преходните и заключителните разпоредби на ЗИДЗЕ, която да указва кои материалноправни изисквания за заемане на длъжността "председател на КЕВР" са приложими към започналата и неприключила процедура за избор". Резултатът от този подход съдът прие, че "създава предпоставки за неяснота у правните субекти, на които принадлежи инициативата да предлагат кандидатури за тази длъжност".

Дали "подходът" на законодателя при уреждане на правоотношенията, предмет на регламентация в § 1, т. 59 ЗЕ и относими към процесната процедура, е противоконституционен, или не съдът може да установи само в производство по чл. 149, ал. 1, т. 2, пр. 1 от Конституцията, а не в настоящото производство. Налице е разлика между тълкуване на приложим в производството по чл. 149, ал. 1, пр. 2 от Конституцията закон и преценка на същия за противоконституционност.

Що се отнася до приетата "неяснота у правните субекти", съответно "липсата на яснота по отношение на приложимата правна уредба", и в резултат на това лишаването на народни представители и на парламентарни групи от "възможността да съобразят действията си във всеки един момент от процедурата така, че да съответстват на приложимата правна рамка", както и непозволяването "да формират адекватна представа за нормативните рамки, в които да реализират своите конституционни правомощия", което обосновава нарушение на принципа на правната сигурност, обективно - с оглед на хронологията на процедурата за избора и на приемане на Закона за изменение и допълнение на Закона за енергетиката, не би могло да се случи. Към датата на изтичане на срока за подаване на предложения Законът за изменение и допълнение на Закона за енергетиката - променящ § 1, т. 59, не е действащо право и поради това никой не би могъл да бъде лишен от "яснота" за изискванията към

потенциалния кандидат. Към датата на провеждане на избора приложима е новата редакция на разпоредбата на § 1, т. 59 ЗЕ и този факт също е ясен. Това значи, че във всеки един момент от провеждане на процедурата е имало ясна приложима нормативна уредба, която не би могла да създаде неяснота у имащите право на номинация и на избор.

Въпросът не е в яснотата на нормативната уредба, а в нежеланието на Народното събрание да проведе всички етапи на процесната процедура в съответствие с приетата от самото него нова уредба на относимите правоотношения. Но това, според мен, не обосновава нарушение на принципа на правната сигурност в аспекта на оправданите правни очаквания.

Поради горното считам, че оспореното решение на Народното събрание не е в нарушение на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Съдът прие за нарушен и принципа на плурализма. Доколкото това нарушение съдът обоснова със "съществуваща правна несигурност у парламентарно представените партии на опозицията" относно съдържанието и влизането в сила на § 1, т. 59 ЗЕ, която според мен не е налице, не считам за нарушен и този принцип. Не считам, че в случая нарушението на принципа на политическия плурализъм е осъществено чрез "промяна на правилата на процедурата, приета по волята на мнозинството в парламента, без отдаване на дължимото на доводите на политическото малцинство". Правилата на процедурата не са променени. Процедурата е проведена съобразно приетите от Народното събрание правила. Доказателствата сочат, че необходимият при провеждане на избора парламентарен дебат се е състоял, при това с активното участие на представители на опозиционните партии. Променено е съдържанието на материалноправно изискване към кандидата за председател на комисията, но това само по себе си не поставя "под съмнение демократичния процес в парламента", защото е резултат на взето от самото Народно събрание законодателно решение.

Горчивият вкус, който оспореното решение на Народното събрание оставя, е в резултат на използването от мнозинството в Народното събрание на допустими правни средства за цели, различни от декларираните. Трудно може да намери логично обяснение фактът, че Народното събрание приема изменение на изискванията за заемане на длъжността председател на Комисията за енергийно и водно регулиране, които обоснова с възникнала необходимост от широкоспектърна експертиза, и в същото време същото това Народно събрание провежда процедура за избор на председател на

комисията, по отношение на който за целите на допустимостта на кандидатите прилага дефиницията за професионален опит ("стаж в енергетиката"), която не отговаря на тази установена нова необходимост. Фактът, че избраният за председател отговаря на новите изисквания, не променя основния факт - несинхронизацията в упражняването на двете компетентности на Народното събрание - законодателната и конститутивната. Това обаче, според мен, в конкретния случай само по себе си не може да обоснове нарушение на принципа на правовата държава и на принципа на плурализма.

[Решение № 9 от 21 юли 2022 г. по конституционно дело № 5/2022 г.](#)<sup>9</sup>

*Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 2, ал. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г.*

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Дзелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколиста Десислава Пенкова разгледа в закрито заседание на 21 юли 2022 г. конституционно дело № 5/2022 г., докладвано от съдия Мариана Карагьозова-Финкова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 1 от Конституцията на Република България (Конституцията) във фазата за решаване на делото по същество.

Конституционното дело е образувано на 15.03.2022 г. по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 2, ал. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. (ЗДБ на РБ за 2022 г. – обн., ДВ, бр. 18 от 4.03.2022 г., в сила от 1.01.2022 г.).

В искането са изложени съображения и приведени доводи в подкрепа на твърдяната противоконституционност на чл. 2, ал. 2 ЗДБ на РБ за 2022 г. Главният прокурор на Република България приема, че бюджетът на

---

<sup>9</sup> Обн., ДВ, бр. 61/2022

държавата трябва да осигурява средства за функциониране на установените в Конституцията държавни органи, в това число и на органите на съдебната власт, като се държи сметка за разделението на властите. Вносителят твърди, че всеки закон за държавния бюджет, който не осигурява нужните средства за конституционно установените институции, може да бъде обявен за противоконституционен на основание на това, че по същество препятства упражняването на техните правомощия. При разглеждане на законопроекта за ЗДБ на РБ за 2022 г. между първо и второ гласуване е внесено предложение от група народни представители (вх. № 47-254-04-129 от 15.02.2022 г.), с което се предлага изменение в чл. 2, ал. 2, като "на ред "Прокуратура на Република България" числото "352 794,0" се заменя с "332 794,0". В изложените от група народни представители мотиви към предложението се аргументира, че изменението се налага "предвид отчитането на необходимостта от спешно реформиране и реструктуриране на Прокуратурата, с оглед постигане на по-висока ефективност". В искането се твърди, че в мотивите "Не се сочи, в какво следва да се изрази тази реформа и реструктуриране, кои дейности следва да отпаднат, за да е възможно Прокуратурата да осъществява всички свои правомощия и с намалената субсидия." Главният прокурор обобщава, че предвиденият в чл. 2, ал. 2 ЗДБ на РБ за 2022 г. размер на бюджетна субсидия създава опасност от блокиране на дейността на органи на съдебната власт, което "представлява нарушение на разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, води до състояние на неравнопоставеност на разделените власти и така до противоречие с установения в чл. 8 от Основния закон принцип и с установената от Конституцията независимост на съдебната власт и свързаната с нея самостоятелност на бюджета й – чл. 117, ал. 2 и 3".

С определение от 14.04.2022 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество.

Съдът е конституирал като заинтересовани институции по делото: Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет, министъра на правосъдието, министъра на финансите, Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и Сметната палата.

Отправена е покана да предложат становище до: Съюза на съдиите в България, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на българските административни съдии, Асоциацията на прокурорите в България, Камарата на следователите в България и Съюза на юристите в България.

Поканени да дадат писмено правно мнение по предмета на делото са: проф. д.ю.н. Цветан Сивков, проф. д-р Дарина Зиновиева, проф. д-р Димитър Костов, проф. д-р Емилия Панайотова, проф. д-р Иван Стоянов, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Сашо Пенев, проф. д-р Снежана Начева, проф. д-р Христина Балабанова, доц. д-р Зорница Йорданова, доц. д-р Мартин Белов, доц. д-р Наталия Киселова и доц. д-р Юрий Кучев.

Представените по делото становища и правни мнения могат да бъдат обособени в две групи.

Становищата на Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на прокурорите в България, проф. д-р Иван Стоянов, проф. д-р Христина Балабанова със съответните аргументи подкрепят и допълват доводите в искането, което намират за основателно.

Висшият съдебен съвет (ВСС) намира оспорената норма на чл. 2, ал. 2 ЗДБ за противоконституционна. Поддържа, че тя "ще има за краен резултат непълноценното функциониране през част от бюджетната година на конституционно установени органи – Прокуратурата на Република България в частност и органите на съдебната власт в цялост". ВСС достига до извод, според който "приемането на разпоредбата на чл. 2, ал. 2 от Закона за държавния бюджет за 2022 г. представлява нарушение на разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, противоречи на чл. 8 КРБ и не спазва прогласената в чл. 117 от Основния закон независимост на съдебната власт".

Върховният касационен съд приема, че "За да могат органите на съдебната власт да осъществяват нормално своите конституционно регламентирани функции, е необходимо нейният бюджет да бъде обезпечен като финансиране, да е гарантиран като изпълнение и да е адекватен с оглед нуждите на съдебната власт при съобразяване с възможностите на държавния бюджет." Поддържа, че "В конкретния случай, упражняването на това правомощие от Народното събрание с неясни мотиви за "...спешно реформиране и реструктуриране..." на конституционно установен орган на съдебната власт, създава предпоставки за сериозно затрудняване, или практически – блокиране, неговата работа поради недостатъчно финансиране и има за последица накърняване независимостта на съдебната власт като цяло."

Според Върховния административен съд (ВАС) оспореното законодателно решение е "станало в нарушение на законоустановената процедура по Закона за съдебната власт (ред., ДВ, бр. 28 от 2016 г.)". Твърди,



че "Висшият съдебен съвет е единственият орган, който има правото да предложи проект за бюджета на съдебната власт и Министерският съвет няма право да коригира това предложение, а само да го внесе." Позовавайки се на практиката на Конституционния съд (Решение № 4 от 15.04.2003 г. по к. д. № 2/2003 г.), ВАС поддържа, че в случая е налице "неосигуряване на достатъчно средства за нормалното функциониране на органа". Подчертава, че "предвид обстоятелството, че бюджетът на съдебната власт е единен, намаляването на субсидията за Прокуратурата рефлектира негативно върху цялата съдебна власт".

Българската съдийска асоциация изразява становище, че начинът на корекция на бюджета на съдебната власт и мотивите, които са изложени за това, водят до извод, че нито един от принципите на необходимост, обосновааност, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност не е спазен. Българската съдийска асоциация заявява, че "Изложените мотиви не сочат на необходимост от конкретната промяна, няма обосновка, налице е декларация на вносителите на корекцията, която не съдържа никаква информация. Засяга се възможността за нормално функциониране на орган на съдебната власт с основни функции в провеждането на наказателните производства в държавата и участие в граждански и административни дела в предвидените със закон случаи."

Според Асоциацията на прокурорите в България искането на главния прокурор е основателно. В становището се твърди, че "чл. 2, ал. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. противоречи на принципите по чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 117, ал. 2 и 3 от Конституцията на Република България, тъй като не отчита върховенството на закона в Република България, разделението на властите и независимостта на съдебната власт, гарантирана и чрез самостоятелността на нейния бюджет".

Проф. д-р Иван Стоянов намира за "неубедителни" мотивите на "група народни представители за намаляване средствата в бюджета на Прокуратурата на РБ с "необходимостта от спешно реформиране и реструктуриране на Прокуратурата". Приема, че по конкретното дело "става въпрос за отстояване на два фундаментални конституционни принципа: принципа на правовата държава и принципа за независимостта на съдебната власт".

Проф. д-р Христина Балабанова поддържа, че правилата в Закона за съдебната власт (чл. 326 и следващите), уреждащи процедурата за изготвяне на бюджета на съдебната власт, са императивни, нормата е "задължителна и

за законодателната власт". Твърди, че "в нарушение на законоустановена процедура, средствата са намалени. А бюджетът на съдебната власт макар и съставна част на държавния бюджет е самостоятелен и независим."

Другата група становища и правни мнения, която включва тези на Министерския съвет, министъра на правосъдието и министъра на финансите, намират искането за неоснователно.

В своето становище Министерският съвет (МС) поддържа, че "при приемане на бюджета на съдебната власт за 2022 г. са спазени изцяло изискванията за самостоятелност на бюджета, както и принципът на разделение на властите". Акцентира на обстоятелството, че "дори след гласуването в Народното събрание намаление на бюджетните средства за Прокуратурата на Република България предвидените средства за 2022 г. са повече от гласуваните със Закона за държавния бюджет на Република България за 2021 г.", поради което не е налице "флагрантно намаление на бюджета от предходната година", за да се твърди, че е нарушен принципът на самостоятелност на бюджета на Прокуратурата и този на разделение на властите." Обръща внимание, че разпоредбите на чл. 2, ал. 4 и 5 "дават допълнителна възможност за увеличение на разходите на съдебната власт в частност на определените за Прокуратурата и допълнителна гаранция за извършване на нови разходи извън тези по ал. 2 на чл. 2".

Според министъра на правосъдието "увеличените бюджетни разходи на Прокуратурата на Република България за 2022 г. осигуряват нормалното ѝ функциониране и не създават противоречие с трайната практика на Конституционния съд по отношение на самостоятелния бюджет на съдебната власт". Поддържа, че "в пълно съответствие с чл. 117, ал. 3 от Конституцията Народното събрание е упражнило суверенното си право по чл. 84, т. 2 от Конституцията, като е спазило конституционната повеля за самостоятелност на бюджета на съдебната власт, осигурявайки достатъчно финансови средства и необходимите законови гаранции за нормалното осъществяване на дейността и изпълнение на функционалните правомощия на Прокуратурата на Република България".

Министърът на финансите поддържа, че "Независимостта и бюджетната самостоятелност на съдебната власт се проявяват по отношение на съставянето, управлението, изпълнението на бюджета, както и разпределението на бюджетните средства, в т. ч. и от резерва, за непредвидени и/или неотложни разходи по бюджета на съдебната власт, но не и по отношение на общите бюджетни параметри по държавния бюджет, в рамките на които за съответната година са разчетени и обвързани

необходимите средства за изпълнението на всички функции и задачи на държавата, включително за функционирането на установените в Конституцията други държавни органи и институции." Подчертава, че "Параметрите на държавния бюджет на Република България за 2022 г. са предопределени от обективните фактори и предизвикателства в национален и световен план, в т. ч. пандемията от COVID-19 и нейните последици, повишаването на цените на енергоносителите, предоставянето на хуманитарна помощ за Украйна, разходите за справяне с последствията от военните действия срещу Украйна и пр. В отговор на предизвикателствата със ЗДБРБ за 2022 г. законодателят е въвел редица ограничения, касаещи бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет по държавния бюджет, които обаче не е предвидил да засегнат бюджета на съдебната власт за 2022 г." Министърът отбелязва, че "определените със Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. разходи на органите на съдебната власт за 2022 г. значително надвишават тези за предходната бюджетна година". Не споделя аргументите за противоречие с принципа на правовата държава, "тъй като законопроектът за държавния бюджет за 2022 г. е изготвен по установения ред и внесен от МС за разглеждане от Народното събрание, а законодателният орган е приел годишния закон за държавния бюджет при спазване на съответните изисквания". В становището се излагат аргументи, че с приемането на оспорената разпоредба не се "накърнява конституционният принцип за разделение на държавната власт, защото "Няма смесване или изземване на компетентности между органите, на които са възложени трите основни функции на държавната власт."

Конституционният съд обсъди доводите в искането, с което е сезиран, изложените в него съображения, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба.

При проведеното гласуване не се постигна изискуемото по чл. 151, ал. 1 от Конституцията и чл. 15, ал. 2 от Закона за Конституционен съд мнозинство от гласовете на повече от половината съдии от състава на съда (най-малко 7 гласа), поради което искането беше отхвърлено.

I. Според съдиите Мариана Карагьозова-Финкова, Таня Райковска, Атанас Семов, Янаки Стоилов и Соня Янкулова искането е неоснователно и следва да бъде отхвърлено по следните съображения:

1. Относно независимостта на съдебната власт, самостоятелността на нейния бюджет и практиката на Конституционния съд в тази материя

Отправна позиция на конституционните съдии

Независимостта на съдебната власт е фундамент на конституционната система в модерната демократична държава. Изрично прогласена в разпоредбата на чл. 117, ал. 2 от Основния закон и единствено по отношение на това проявление на властването, подчертаващо значението ѝ на основен принцип. Независимостта намира израз в отделеността на органите на съдебната власт и тяхната автономност спрямо влиянието както на собствено политическите институции, така и на други структурирани интереси в обществото. Върховенството на правото е основополагащ принцип в съвременните конституционни демокрации, който позволява налагането на ограничения дори върху демократично излъчени мнозинства, така че свободата на индивида да бъде запазена, което изисква независимостта на съдебната власт да бъде гарантирана. Върховенството на правото и независимостта на съдебната власт са свързани с концепцията за разделението на властите, според която съдебната власт е самостоятелна и равнопоставена на законодателната и изпълнителната власт – разпределянето на правомощията между тях осигурява върховенството на правото. Принципът на разделението на властите, така както е възприет от конституционния законодател, със смисъл и обхват, изведен и потвърден в практиката на Конституционния съд, не предписва обаче абсолютната ѝ изолираност. Но навлизане в полето на автономност на съдебната власт е конституционно търпимо само ако не се засяга съдържателното ядро на конституционно възложените ѝ функция и правомощия.

В действителност независимостта на органите на съдебната власт и съдебната власт в цялост изпитват влияние от дейността на другите власти в редица направления, сред които и предоставянето на адекватни финансови ресурси за конституционно предписаните ѝ дейности. Ресурсите са необходим компонент на съдебната независимост и функционирането на съдебната власт като държавна власт – минималните условия за независимост включват финансова сигурност.

Определянето на бюджета е един от най-важните и трудни въпроси, с които едно управление трябва да се справи. Всяка държава разполага с повече или по-малко ограничени финансови ресурси и тяхното разпределение в съответствие с определените приоритети създава конкуренция между различните публични сфери – предоставянето на повече средства на една сфера означава разпределяне на по-малко средства по отношение на останалите. Въпросът е особено чувствителен, когато се отнася до съдебната власт, която (именно като неполитически форум) трябва да е независима, но нейното финансиране е в решаващата компетентност на законодателната и изпълнителната власт. Принципът на

разделението на властите е от определящо значение, за да се избегне концентрацията на властта в една властова структура, но този, който разполага с властта на парите, получава и допълнителни инструменти, които могат да бъдат използвани срещу другите проявления на държавната власт. Воден от тези разбирания, конституционният законодател е предвидил допълнителна гаранция за независимостта на съдебната власт чрез конституционната повеля в разпоредбата на чл. 117, ал. 3 от Основния закон – за самостоятелност на нейния бюджет. Това е важно средство, с което съдебната власт може да се противопостави на правомощията на законодателната и изпълнителната власт, позволяващи им да ограничат нейните властови потенциал и роля за отстояване на върховенството на правото в демократичното управление. Като отчита, че зависимостта от прилаганите механизми за финансиране от парламента с участието на изпълнителната власт може да засегне независимостта на съдебната власт, както и че прекомерната финансова независимост на съдебната власт може да бъде използвана от нейни органи, за да противостоят на легитимните усилия за реформи и очаквания по отношение на изпълнението на предписаните й дейности, конституционният законодател не абсолютизира изискването за самостоятелност на бюджета, а оттук и за независимост на съдебната власт, което се вписва във възприетото разбиране за смисъла и съдържанието на принципа на разделение на властите в конституционната традиция в Европа. Конституцията третира съдебната власт като държавна власт, която единствено осъществява правораздаване и налага върховенството на закона, но също така взема предвид, че съдебната власт прави това, като разходва публични ресурси и поради това дължи отчет пред обществото в лицето на парламентарното представителство за използването на тези ресурси и постигнатите с тях резултати.

Изложеното по-горе представя в обобщен вид разбиранията относно независимостта на съдебната власт и самостоятелността на нейния бюджет като предпоставка за независимостта й, от които Конституционният съд се ръководи в своята практика в тази материя и които разбирания определят отправната позиция в по-нататъшните разсъждения в процесното производство. Едновременно съдиите отчитат съвременния подход в публичното управление, който увеличава все повече тежестта на резултатите от разходването на публичните ресурси, което премества фокуса при съставянето на бюджета, включително и в съдебната власт, от бюджет, основан на разходите, към бюджет, основан на резултатите, т.е. към подход на бюджетиране, различен от историческия подход. Поради това връзката на независимостта на съдебната власт и самостоятелността на

нейния бюджет следва да се преценява с необходимото внимание и към функцията на бюджета като годишен финансов план на държавата – средство за управление на финансите и националното стопанство като цяло, наред с разбирането за бюджета като един от най-важните за държавата правен и политически акт. Въведен с осъществяването на фискалната реформа в държавата, подходът на бюджетирание, ориентиран към резултати, има трайна правна уредба в Закона за публичните финанси (ЗПФ), приет през 2013 г. (обн., ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г.; изм., бр. 95 от 8.12.2015 г., в сила от 1.01.2016 г.; изм. и доп., бр. 43 от 7.06.2016 г.). Отразявайки концепцията на фискалната политика на държавата, този подход на бюджетирание се проектира и на плоскостта на независимостта на съдебната власт и има значение за развитието на нейните отношения със законодателната и изпълнителната власт в бюджетната материя. Вярно е, че Висшият съдебен съвет, на когото (в пленарен състав) на конституционно ниво е възложено да приема проекта на бюджета на съдебната власт (чл. 130а, ал. 2, т. 1 от Конституцията) в качеството на първостепенен разпоредител с бюджета (ПРБ), не е правно задължен изрично да представя проекта на бюджета в програмен формат (по смисъла на чл. 18, ал. 2 във връзка с чл. 7, ал. 2 ЗПФ), но е вярно също така, че на практика се съобразяват много от характерните за този подход изисквания и правила при съставяне на проекта на бюджет на съдебната власт и този въпрос е обсъден по-нататък в мотивите. Основание за такова разбиране относно необходимия контекст на преценката по настоящото дело дава и ангажиментът на държавата съгласно Актуализираната стратегия за продължаване на реформите в съдебната власт (Актуализирана програма), одобрена с Решение на 43-то НС от 21.01.2015 г. (ДВ, бр. 7 от 27 януари 2015 г.), и Пътната карта към нея, където утвърждаването на формиране на бюджет, което се основава на резултати, за всички органи на съдебната власт е самостоятелно измерение на реформите и средство за оптимизиране на тяхната дейност и това е протичащ от години процес. От значение за конкретната преценка в настоящото конституционно производство е също така и Съобщението на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите (COM(2022) 234 final, PART 1/2, Брюксел, 19.5.2022 г., по-нататък – Съобщението на ЕК), където се посочва, че "подобряването на ефикасността, качеството и независимостта на националните правосъдни системи продължава да е сред приоритетите на европейския семестър – годишния цикъл на ЕС за координиране на икономическите политики. Връзката между ефективните правосъдни системи и бизнес средата в държавите членки се потвърждава в годишния

обзор на устойчивия растеж за 2022 г...." и изрично се подчертава, че "ефикасност, качество и независимост са основни параметри на всяка ефективна правосъдна система".

#### Относима практика на Конституционния съд

През годините Конституционният съд има многократни произнасяния по искания за установяване на противоконституционност на бюджета на съдебната власт за съответната година и неговата практика е последователна. Независимо че решенията са постановени в специфични хипотези, различаващи се съществено и от тази по настоящото дело, без да се навлиза в подробен коментар на предишната му практика, могат да бъдат изведени някои общи положения от значение за произнасянето в това производство.

Преди всичко, като подчертава, че Конституцията изрично предвижда самостоятелен бюджет за съдебната власт в чл. 117, ал. 3, Конституционният съд е последователен в позицията си, че самостоятелността на бюджета на съдебната власт е предпоставка за нейната независимост: "за да бъде независима съдебната власт, тя трябва да има бюджет, който да не е зависим от фактори извън системата" (Решение № 4 от 2004 г.). Съдът посочва, че независимостта на съдебната власт не се свежда единствено до ненамеса при решаване на едно или друго конкретно дело, а за нормалното функциониране на нейните органи е необходима и финансова обезпеченост (Решение № 8 от 2007 г.), както и че самостоятелният бюджет на съдебната власт по необходимост следва да е съобразен с потребностите на нейните органи (Решение № 4 от 2015 г.). Определящо за практиката на Конституционния съд е възприетото от него в Решение № 17 от 1995 г., че "бюджетът на държавата трябва да осигурява средства за функциониране на установените в Конституцията държавни институции, в т.ч. и на органите на съдебната власт, като се държи сметка за разделението на властите и правомощията им". Съдът е категоричен, че "тази конституционна повеля няма да е изпълнена както в случаите, когато въобще не са осигурени средства, така и когато поради недостатъчност на одобрените средства тези органи не ще могат да функционират през част от бюджетната година. За тази част от годината ще има изцяло липса на средства, а оттам и парализиране на дейността им, а тя е предвидена от Конституцията и трябва да се осъществява през цялата година." Тази идея се възпроизвежда и конкретизира в следващата практика на Конституционния съд (Решение № 16 от 2001 г., Решение № 4 от 2003 г., Решение № 4 от 2015 г. и др.) и се очертават такива показатели за преценката на конституционността на

бюджета на съдебната власт като "достатъчни материални средства, предоставени ѝ от държавата, за да осъществява своята дейност", "средства, достатъчни за нормалната работа/функциониране" на всеки съдебен орган, "съобразен с потребностите на органите на съдебната власт бюджет", "липса на средства", "недостатъчност на средства", "бюджетен недостиг", "влошаване на бюджетното обезпечаване" на орган на съдебната власт и други. Именно "флагрантното намаляване на бюджета от предходната година" на орган на съдебната власт според практиката на Конституционния съд поражда въпроса за конституционността на неговия годишен бюджетен план (Решение № 7 от 2005 г.). Воден все от разбирането, че съдебната власт е на бюджетна издръжка, Конституционният съд приема, че "когато поради неизпълнението на приходите от дейността на органите на съдебната власт не може да бъде постигнат бюджетен баланс, законодателната власт в лицето на Народното събрание е длъжна да осигури възможност за компенсиране на появилия се недостиг от наличностите по сметки от предходни години или с пряка допълнителна субсидия от държавния бюджет" (Решение № 4 от 2015 г.; в този смисъл и Решение № 3 от 1992 г. и Решение № 18 от 1993 г.).

Самостоятелността на бюджета на съдебната власт се проявява и в това, че както съставянето, така и изпълнението и отчетът му са извън сферата на компетентност на Министерския съвет (МС) и на министъра на финансите като органи на изпълнителната власт. Те са от компетентност на специално създаден да администрира и кадрово обезпечават съдебната власт орган – ВСС, който е вътрешен орган на съдебната власт и гарант за нейната независимост. Конституционният законодател възлага единствено на пленума на ВСС да приема проекта на бюджет на съдебната власт (чл. 130а, ал. 2, т. 1 от Конституцията) – министърът на правосъдието предлага проект на бюджет на съдебната власт и го внася за обсъждане в пленума на ВСС (чл. 130а от Конституцията), но този проект не обвързва ВСС – единствено неговият пленум решава какъв проект на бюджет да приеме. Коректен прочит на независимостта на съдебната власт и конституционната повеля за самостоятелност на нейния бюджет може да бъде направен в контекста на основополагащия за установената конституционна система принцип на разделение на властите. Според практиката на Конституционния съд този принцип има потенциал не само да ограничи риска от произвол, но и да създава предпоставките за рационално и ефективно упражняване на държавната власт (в този смисъл Решение № 10 от 2021 г.). В съответствие с това разбиране конституционният законодател разпределя правомощията в бюджетната сфера и възлага на Народното събрание (НС) окончателното



произнасяне за годишния финансов план на държавата, включително и за бюджета на съдебната власт като негова съставна част, и отчета за неговото изпълнение, а на МС, който е единствен субект на законодателна инициатива в този случай – да състави и внесе в парламента проекта за годишния бюджет и да ръководи неговото изпълнение (чл. 87, ал. 2 и чл. 106 от Основния закон). МС обаче само включва проекта на бюджет на съдебната власт като съставна част на годишния държавен бюджет и е конституционно задължен да го внесе в НС единствено във вида, в който е приет и представен от пленума на ВСС (Решение на КС № 18 от 1993 г.). МС не може да прави никакви промени в него (съкращения, изменения, размествания на кредити), но може, както и министърът на финансите, "да направят цялостна или частична преценка на проектобюджета на съдебната власт, да изразяват несъгласие със съдържащи се в него позиции, да предлагат съкращения на незаконосъобразни или неправилни разходи, да изискват икономии и др. Но всичко това са преценки, несъгласия, възражения, които се правят пред Народното събрание и неговите парламентарни комисии." Конституционният съд е категоричен в практиката си, че самостоятелният бюджет на съдебната власт не накърнява прерогатива на НС да приема държавния бюджет и отчета за изпълнението му. По смисъла на чл. 84, т. 2 от Основния закон право единствено на НС е да се произнесе по направените преценки и възражения и окончателно да реши всички въпроси относно общия обем на бюджета на съдебната власт и разпределянето на кредитите – няма конституционна норма, която да въвежда ограничения за законодателя по този въпрос (Решение № 16 от 2001 г.).

## 2. Относно противоконституционността на ЗДБ на РБ за 2022 г.

С приемането на ЗДБ на РБ за 2022 г. държавата в лицето на НС изпълнява конституционното си задължение да осигури средства за функциониране на установените в Конституцията държавни органи за текущата финансова година, включително за органите на съдебната власт, между които е Прокуратурата на Република България (Прокуратурата на РБ). В него се обективира суверенната преценка на НС при определяне бюджетните разходи и на конституционно предвидените органи на съдебната власт.

Проектът на ЗДБ на РБ за 2022 г. (приет с Решение № 42 от 2022 г. на МС) е внесен от МС в НС на 1.02.2022 г. (вх. № 47-202-01-7) и част от него е проектът на бюджет на съдебната власт, съставен и приет от пленума на ВСС. Правителството в съответствие със своите конституционни

правомоцията прилага изготвено от него становище по проекта на бюджет, съставен от ВСС, като го включва в общите параметри на проекта на държавен бюджет (в този смисъл Решение № 4 от 2010 г.). В становището на МС общо разходите на органите на съдебната власт са определени на 958 729,0 хил. лв., от които предвидените разходи на Прокуратурата на РБ за 2022 г. са в размер на 352 794,0 хил. лв. (чл. 2, ал. 2, ред четвърти). В проекта на ВСС предвидените разходи на Прокуратурата на РБ са в размер на 354 617,5 хил. лв. (т.е. предложението на правителството е за 1 823,5 хил. лв. по-малко разходи на Прокуратурата на РБ). Според практиката на Конституционния съд "Становището на Министерския съвет по същество е законодателно предложение, представляващо органична част на законопроекта. То подлежи на обсъждане още от внасянето на законопроекта в парламента наред с проектобюджета, изготвен от ВСС" (Решение № 7 от 2005 г.).

Проектът на ЗДБ на РБ за 2022 г. е приет на първо гласуване на 10.02.2022 г. със становището на Министерския съвет по чл. 2. Оспорената разпоредба на чл. 2, ал. 2 ЗДБ на РБ за 2022 г. определя бюджетните разходи на органите на съдебната власт за 2022 г. Съгласно чл. 2, ал. 2, ред четвърти разходите на Прокуратурата на РБ са в размер на 332 794,0 хил. лв.

На 15.02.2022 г. на основание чл. 79, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) народни представители правят писмено предложение за изменения и допълнения (вх. № 47-254-04-129) в приетия на първо гласуване проект, визиран по-горе, и по-конкретно – в чл. 2 от същия. Предлага се в чл. 2, ал. 2 на ред "Прокуратура на Република България" числото "352 794,0" да се замени с "332 794,0", а на ред "Всичко" числото "958 729,0" да се замени с "938 729,0".

В Конституцията не са установени специфични правила относно правомотието на народните представители да правят предложения за изменение и допълнение на приет на първо четене проект на закон, в частност – на закон за държавния бюджет. Уредбата на законодателния процес в Основния закон е пестелива. Установяването на организацията и реда на дейност на НС, включително и правилата, по които се осъществява цялостната процедура на обсъждането и гласуването на законите, е в обхвата на неговата регламентарна автономия, израз на която е приеманият от НС въз основа на Конституцията ПОДНС (чл. 73 от Конституцията). По отношение на конституционното изискване за две гласувания на всеки проект на закон Конституционният съд поддържа в практиката си, че "двете четения" са две решаващи фази на законодателния процес и протичат като

обсъждане и гласуване в пленарната зала на парламента. Освен в пленарен състав обаче законопроектите се обсъждат и гласуват и от постоянните комисии на НС. След като на първо четене законопроектът е обсъден и приет в неговата цялост, народните представители имат възможност да предлагат изменения и допълнения по законопроекта. "Тази фаза не е спомената изрично в Конституцията, но без възможността законопроектът да бъде изменян и допълван на второто четене в парламентарната зала би загубило своя смисъл" (Решение № 10 от 2012 г.). Според ПОДНС предложенията на народните представители се обсъждат в постоянната комисия, която е "водеща" по конкретния законопроект. Всички тези общи правила се прилагат и при приемането на закона за държавния бюджет за съответната година. В законодателната процедура по приемане на ЗДБ на РБ за 2022 г. като "водеща" комисия е определена Комисията по бюджет и финанси. На заседание на комисията, проведено на 18.02.2022 г., предложението на народните представители за изменение на чл. 2 от визирания проект е подкрепено. Това е отразено в доклада на комисията за второ гласуване на ЗДБ на РБ за 2022 г., където се включва както предложението, така и становището на водещата комисия (чл. 79, ал. 6 ПОДНС). При второто гласуване се обсъждат само предложения на народни представители, постъпили по реда на чл. 79 ПОДНС, както и предложения на водещата комисия, включени в доклада ѝ (чл. 80 ПОДНС). Според практиката на Конституционния съд в така установената процедура "имплицитно е заложена идеята, че има и такива текстове, които ще са обсъдени и приети само веднъж в пленарната зала на второ четене, тъй като са били предложени между първото и второто четене на законопроекта. Това основно положение в съвременния законодателен процес не противоречи на конституционното правило за приемане на законопроектите на две четения, защото е част от самото второ четене." Това се прилага обаче задължително в съчетание с правилото, че такива предложения се обсъждат и гласуват на второ четене само ако не противоречат на принципите и обхвата на проекта на закон, приет на първо четене (чл. 79, ал. 1 ПОДНС), и преценката за това се прави само и единствено от НС (Решение № 10 от 2012 г.).

На 17.02.2022 г. пленумът на ВСС приема Становище във връзка с предложение за изменение на проекта на ЗДБ на РБ за 2022 г., внесен от МС на 1.02.2022 г. и приет на първо гласуване на 10.02.2022 г., като го изпраща на НС и на Комисията по бюджет и финанси по компетентност (пълен стенографски протокол № 7 от заседание на пленума на ВСС, проведено на 17 февруари 2022 г.). В становището е изразено несъгласие с направеното

предложение. Пленумът намира за "недопустимо обвързването на средствата за текущи разходи на Прокуратурата с необходимостта от "спешното ѝ реформиране и реструктуриране, с оглед постигане на висока ефективност", каквито са част от мотивите на вносителите на предложението.

Народното събрание обсъжда и гласува чл. 2, ал. 2 от проекта на ЗДБ на РБ за 2022 г. на второ гласуване на 23.02.2022 г. и 24.02.2022 г. и предложението е прието. НС намалява бюджетните разходи на Прокуратурата на РБ на 332 794,0 хил. лв. спрямо приетите на първо четене 352 794,0 хил. лв.

Както вече бе посочено, Конституционният съд поддържа в предишни решения в обсъжданата материя, че самостоятелността на бюджета на съдебната власт се гарантира практически, като държавата осигурява чрез закона за държавния бюджет за съответната финансова година достатъчно средства за нормално функциониране на всеки съдебен орган, включително и на Прокуратурата на РБ, като конституционно установени държавни органи. Конституционно недопустимо е така предвидените средства да водят до влошаване на бюджетното обезпечаване на органите на съдебната власт, включително Прокуратурата на РБ, което е от естество да парализира тяхната дейност както за цялата финансова година, така и за част от нея – държавните органи, предвидени в Конституцията, трябва да бъдат в състояние да изпълняват възложените им функции през цялото време на действие на съответния бюджетен закон. Бюджетен недостиг на средства за държавните органи не може да бъде в значителни размери, каквото би било налице според практиката на Конституционния съд, ако въобще не са предвидени разходи или ако недостигът достигне стойността на половината от предвидения бюджет за предходната година – такъв ЗДБ на РБ би бил противоконституционен, както това е в случая, предмет на постановеното от Конституционния съд Решение № 4 от 2003 г. С Решение № 16 от 2001 г. обаче съдът отхвърля искането за установяване на противоконституционност на чл. 2, ал. 2 ЗДБ на РБ за 2001 г., с който се утвърждава субсидия по бюджета на съдебната власт в размер на 90 % от определената сума по ал. 1, като посочва, че останалите 10 % се предоставят само в случай, че не се превиши утвърденият с чл. 1, ал. 3 бюджетен дефицит. Ако се направи сравнение на средствата, предвидени за Прокуратурата на РБ за финансовите 2021 г. и 2022 г., се вижда следното: в ЗДБ на РБ за 2021 г. (обн., ДВ, бр. 104 от 8.12.2020 г., в сила от 1.01.2021 г.) са определени бюджетни разходи общо за всички органи на съдебната власт в размер на 880 317,0 хил. лв., като предвидените за Прокуратурата на РБ са

в размер на 330 268,4 хил. лв. (чл. 2, ал. 2, ред четвърти); за финансовата 2022 г. бюджетните разходи за Прокуратурата на РБ, определени с оспорената разпоредба на чл. 2, ал. 2 ЗДБ на РБ за 2022 г., са в размер на 332 794,0 хил. лв., които са част от общите бюджетни разходи на органите на съдебната власт за 2022 г. в размер на 938 729,0 хил. лв. Видно е, че със ЗДБ на РБ за 2022 г. не е налице влошаване на бюджетното обезпечаване на Прокуратурата, което да доведе до блокиране на нейната работа – т.е. тя да не може да изпълнява възложените ѝ от конституционния законодател функции с разпоредбите на чл. 126, ал. 2 и чл. 127 от Основния закон. В действителност е точно обратното, гласуваният бюджет на Прокуратурата със ЗДБ на РБ за 2022 г. в номинален размер е по-висок от този за предходната година – в сравнение с 2021 г. бюджетът на Прокуратурата на Република България е увеличен с 2 526 хил. лв. (за 2021 г. с разпоредбата на чл. 2, ал. 2, ред 4 от ЗДБ на РБ са предвидени 330 268,4 хил. лв., което е увеличение с 41 173 хил. лв. спрямо предходната 2020 г.; за 2022 г. с разпоредбата на чл. 2, ал. 2, ред 4 от ЗДБ на РБ са предвидени 332 794,0 хил. лв.). Освен това, трябва да се отчете в конкретния случай, че след преместването на Бюрото по защита от главния прокурор към министъра на правосъдието през 2021 г. (със Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство – ДВ, бр. 80 от 24.09.2021 г., Бюрото по защита при главния прокурор се преобразува в самостоятелна организационна структура – Бюро по защита на застрашени лица) средства за неговата издръжка по бюджета на Прокуратурата не са необходими. След окончателното приемане на бюджета на Прокуратурата той представлява 97,1 % в сравнение с предложението от ВСС – т.е. и в относителен план не е налице съществено отклонение от проекта на бюджет на ВСС за 2022 г. по отношение на Прокуратурата. Не е без значение и фактът, че Република България е между държавите – членки на ЕС, с най-висок процент разходи от brutния вътрешен продукт (БВП) за съдебната власт, включително и за Прокуратурата – средно за държавите членки те са 0,3 %, а у нас са между 0,6 – 0,7 % от БВП (по данни на Евростат за периода 2015 – 2019 г.). Следва да се отбележи също така, че чл. 2, ал. 5 ЗДБ на РБ за 2022 г. овластява ВСС да изразходва средства от наличностите по сметки от предходни години за покриване на неотложни разходи на органите на съдебната власт, в случай че не се нарушава бюджетното салдо по държавния бюджет, както и е определен резерв за непредвидени и/или неотложни разходи по бюджета на съдебната власт. Упражняването на тази компетентност е изцяло в преценката на ВСС в качеството му на орган, който организира и ръководи съставянето и изпълнението на бюджета на съдебната власт съгласно чл. 7,

ал. 2 от ЗПФ. С цел гарантирането на независимостта на съдебната власт и изпълнението на конституционната повеля за самостоятелност на нейния бюджет упражняването на това правомощие не подлежи на съгласуване с други органи, между които и МС, и министъра на финансите. В допълнение, следва да се вземат предвид и изложените съображения в Решение № 4 от 2015 г., които се поддържат и сега, че "...Народното събрание поначало предвижда възможността по законодателен път в годишните държавни бюджети (с изключение на бюджетната 2014 г.) при недостиг на средства от наличности по сметки от предходни години неизпълнението на приходите от дейността на органите на съдебната власт да се компенсира с допълнителна субсидия от централния бюджет. Изпълнявайки бюджетната си прерогатива, Народното събрание е възприемало въвеждането на допълнителни гаранции за изпълнение на приетия бюджет на съдебната власт като елемент от конституционното си задължение да осигури нейната независимост и бюджетна самостоятелност в изпълнение на изискванията на чл. 117, ал. 2 и 3 от Основния закон." Винаги е по-добре всяка държавна институция, осъществяваща една или друга държавна функция, и в този смисъл – предлагаща "публична услуга", да разполага с повече финансови ресурси, както и с повече материални активи и необходимия и подходящ професионален потенциал, но това, с което държавата реално се разпорежда, е единствено разполагаемият ресурс, който трябва да следва възприетите приоритети и да осигури реализацията на държавните политики съобразно обективните фактори и предизвикателства в национален и в световен план.

Най-последно, по отношение на процедурата за приемането на ЗДБ на РБ за 2022 г. се налага следното уточнение:

Участието на ВСС (представяван най-често от представляващия ВСС или друг член на пленума на ВСС) в обсъждането на внесения от него проект на бюджет за съдебната власт за съответната година в постоянните комисии на НС (преди всичко Комисията по бюджет и финанси и Комисията по правни въпроси/Комисията по конституционни и правни въпроси) е трайна практика и обсъждането на проекта на бюджет за 2022 г. не прави изключение (участието на представител на ВСС е отразено в протокола от заседанието на Комисията по конституционни и правни въпроси, проведено на 4 февруари 2022 г.). Обстоятелството, че промяната в проекта на бюджет на съдебната власт, внесен от МС в НС като част от проекта на ЗДБ на РБ за 2022 г., във вида, в който е предоставен от ВСС, е направена при второто гласуване на проекта въз основа на предложение на народни представители между първото и второто му четене, не води до нарушаване на конституционно установения ред за приемане на законите от НС с две

гласувания (чл. 88, ал. 1 от Основния закон). Конституционният съд има трайно установена практика, че направените от народните представители предложения за промени в разглеждан от НС проект на закон между двете гласувания и в съответствие с неговия обхват и принципи не са "специфична форма на законодателна инициатива" (Решение № 4 от 2015 г.). Така направени, предложенията са реализация на съществено правомощие на народните представители в пълно съответствие с възприетата парламентарна форма на управление; поради това си естество те се гласуват само веднъж – на второ четене на въпросния проект, което не противоречи на разума на конституционно установения ред за приемане на законите.

В допълнение на обсъденото дотук, с оглед на произнасянето в това производство е необходимо да се отдели внимание на още един въпрос – този относно програмното бюджетиране. Причините за това са най-малко две – първо, защото въпросът е засегнат в изказванията на народните представители при обсъждането на проекта на ЗДБ на РБ за 2022 г. както от постоянните комисии, по-конкретно от Комисията по конституционни и правни въпроси (ККПВ) на заседание преди първото му гласуване от НС, като се отбелязва включително, че неговото въвеждане за съдебната власт е и измерение на продължаващата реформа на системата (протокол от заседанието на комисията, проведено на 4 февруари 2022 г. при обсъждане на бюджета на съдебната власт в частност), така и в пленарното заседание при неговото второ гласуване от НС (протокол от заседанието на 47-ото НС, проведено на 23 и 24 февруари 2022 г.); второ, както бе посочено вече в началото на мотивите, държавният бюджет, от който бюджетът на съдебната власт е част, представлява и средство за установяване на ред и контрол в публичните финанси и националното стопанство като цяло, което налага допълнителен поглед към независимостта като основополагащ конституционен принцип, и през призмата на тази характеристика на бюджета.

Независимостта на съдебната власт представлява сериозно предизвикателство пред бюджетирането в тази отделена и автономна система и това е валидно и за модела, който предоставя правомощие за значително включване в този процес на един независим съдебен съвет, какъвто в настоящия случай е ВСС. В контекста на бюджета като годишен финансов план на държавата независимостта на съдебната власт следва да бъде разглеждана като средство за постигане на цел, която се отнася до финансови средства. Не само когато се намаляват бюджетните средства на съдебната власт от законодателната и изпълнителната власт, но и когато те се въздържат да променят предложения от независим съдебен съвет бюджет,

не са изключени упреци към тях за използването на бюджетиранието като средство за неоснователно поощряване или натиск/наказване на магистратите за тяхната дейност.

Важно е да се подчертае, че възлагането на правомощията относно съставянето и изпълнението на бюджета на орган в рамките на съдебната власт, какъвто е ВСС, не изключва напълно опасенията, че бюджетът може да се използва в опити за неправомерно въздействие върху магистратите. Същественният въпрос обаче е как да се поддържа отговорността на независимата съдебна власт и на всички нейни органи за икономическото ѝ управление. Независимостта на съдебната власт като стандарт при преценката за конституционност на определения от парламента бюджет на съдебната власт не следва да се третира единствено като позитивен абстрактен критерий, без да се отчита връзката му с естеството на бюджета като годишен финансов план на тази система. Бюджетът на съдебната власт може да бъде реално самостоятелен и тя – реално отделна и да се ползва с необходимата автономия, само ако се основава на ефикасността и ефективността на дейността на магистратите, на всеки орган на съдебната власт и на съдебната власт в цялост. Независимостта на съдебната власт, погледната през призмата на самостоятелния бюджет, върви заедно с въпроса за отчетността пред обществото за използвания публичен ресурс. В съвременните демокрации се приема, че ключът за ефикасно и ефективно управление на бюджета на съдебната власт, без да се дават сериозни основания за възражения за нарушаване на независимостта на органите на съдебна власт, е в разработването на прозрачна система от обективни показатели за работата на магистратите. Именно програмното и ориентирано към резултати бюджетиранието има потенциал чрез изискванията за поставяне на стратегически цели, извеждане на средносрочни приоритети, определяне на резултати и формулиране на обективни показатели за измерване на резултатите от дейността на магистратите, както и посредством непрекъснатата комуникация и интегрирането на информацията за тях в бюджетния процес, да бъде в състояние да подпомогне ефикасното и ефективно функциониране на органите на съдебната власт, а така и да уплътни смисъла на нейната независимост.

Без да се навлиза в сложната материя на програмното бюджетиранието, следва да се отбележи, че това, най-общо дефинирано, е подход на планиране, изпълнение и контрол на изпълнението на бюджет, който е ориентиран към резултати, определени на основата на стратегическите цели и приоритетите на държавната политика. Най-същественото за този подход е осигуряването на тясна връзка между бюджетните ресурси и очакваните



результати от тяхното използване. Конституционният съд подчертава, че за разлика от историческия подход, при който основният въпрос е – колко средства да бъдат поискани, програмният подход на бюджетиране извежда на преден план въпроса – какви резултати се постигат с определен финансов ресурс.

Тъй като всяка държава разполага с ограничен публичен ресурс, този подход на бюджетиране има значение за разбирането на пространството на свобода на преценка на законодателя в смисъл, че такъв подход не създава легитимни очаквания за задължително увеличаване на размера на бюджетните субсидии през всяка следваща година, както това е при историческия подход на бюджетиране. Основаният на резултати подход предоставя по-голяма гъвкавост на законодателя да определя и насочва бюджетните субсидии така, че да осигури функционирането на всички конституционно предвидени органи, включително на всички органи на съдебната власт, като оптимизира разходването на публичните средства, обвързано с "продукта" от тяхната дейност. За да се избегне злоупотреба с бюджетната власт обаче, е необходимо този подход да се прилага, като се използват единствено прозрачно установени, ясни показатели за изпълнение и показатели за ефективно разпределяне на бюджета както от законодателната и изпълнителната власт, така и от съдебната власт.

Както бе посочено, в България правна уредба на програмното бюджетиране се дава със ЗПФ (2013 г.). Правната рамка се допълва със ЗДБ на РБ за съответната година и постановлението на МС за неговото изпълнение, решенията на МС за: утвърждаване на класификацията на областите на политики и бюджетни програми, бюджетната процедура, приемането на средносрочна бюджетна прогноза, актуализиране на средносрочната бюджетна прогноза, указания и други документи на министъра на финансите, издавани в процеса на бюджетната процедура. С правната уредба на програмното бюджетиране се въвежда многогодишна бюджетна перспектива, основана на многогодишно фискално планиране. ЗПФ (чл. 18, ал. 2) не изисква от ВСС да представя проекта на бюджета на съдебната власт в програмен формат и изричното изключване на ВСС като ПРБ за 2022 г. е направено с Решение на МС № 52 от 3 февруари 2022 г. Организирането и ръководството на съставянето на проекта за бюджет на съдебната власт, на неговото изпълнение и отчет от пленума на ВСС (възложено му с чл. 7, ал. 2 ЗПФ) не протича обаче извън контекста на основополагащите принципи на управление на публичните финанси, установени в ЗПФ (чл. 20). Веднага следва да се отбележи, че между тези принципи са трите основни, опорни за доброто управление, принципа –

икономичност, ефективност и ефикасност, като съществени изисквания на основаното на резултати бюджетирание и съставянето и изпълнението на бюджета на съдебната власт следва да бъдат съобразени с тях. Елемент от контекста е и изискването за съгласуваност между Конвергентната програма, Националната програма за реформи и средносрочната бюджетна прогноза, приемана от МС, които следва да се разработват при еднакви макроикономически и фискални прогнози и допускания (чл. 76 ЗПФ). Въвеждането на програмното бюджетирание в съдебната власт е процес, който се основава на законодателното закрепване на този подход, има опора и в стратегически документи на държавата – Актуализираната стратегия, одобрена с Решение на 43-то НС от 21.01.2015 г., и Пътна карта към нея. Споменатото по-горе Съобщение на ЕК подчертава, че ефикасност, качество и независимост са основни параметри на всяка ефективна правосъдна система. Изискването за утвърждаване на основано на резултатите бюджетирание в съдебната власт е свързано със и е предпоставка за прилагането на основания на резултатите Механизъм за възстановяване и устойчивост по планове за възстановяване и устойчивост на държавите членки. На 13 юли 2022 г. Комисията на ЕС публикува третия годишен доклад относно върховенството на закона в Съюза, който съдържа и конкретни препоръки до държавите членки. Изрично се отбелязва, че при изготвянето на препоръките са гарантирани съгласуваността и полезните взаимодействия с други процеси, като например европейския семестър, включително и механизма за обвързаност на бюджета с условия и Механизма за възстановяване и устойчивост, което потвърждава изискването за оптимизиране на използването на публичния ресурс като трайно измерение на реформирането на съдебната власт в България. Внимание заслужава и обстоятелството, че на свои заседания пленумът на ВСС наред с обсъждане и приемане на проект на бюджет на съдебната власт, включително и за 2022 г., съгласуване на становището на МС по бюджета на съдебната власт, утвърждаването на бюджет на органите на съдебната власт, усъвършенстване на съдебната карта и др. провежда и дебати във връзка с въвеждането на програмното бюджетирание в съдебната власт – така например на заседание на пленума на ВСС, проведено на 13 май 2021 г. (протокол № 8, т. 37 относно изпълнение на проект с наименование "Въвеждане на програмно бюджетирание в органите на съдебната власт", финансиран по Оперативна програма "Добро управление"), на заседание на пленума на ВСС, проведено на 17 февруари 2022 г., във връзка с приемане на първи от този вид "Анализ на дейността на Специализираната прокуратура, на Следствения отдел в Специализираната прокуратура и на Апелативната специализирана прокуратура за периода 1.01.2012 г. –

31.12.2020 г." (протокол № 7) и др., на което се обсъждат и трудностите, свързани с изработването на обективни показатели/индикатори за измерване на постигнатите резултати от дейността на органите на съдебната власт и необходимостта от тяхното прецизиране. Всички тези данни сочат на протичащия у нас процес на въвеждане на програмното и ориентирано към резултати бюджетиране в съдебната власт.

В обобщение следва да се посочи, че основаното на резултати бюджетиране, без да е панацея, при прецизно изработени показатели за изпълнение и показатели за ефективно разпределяне на бюджета, съобразени със специфичността на дейността на органите на съдебна власт, предлага възможност да се намали напрежението между законодателната и изпълнителната власт, от една страна, и съдебната власт, от друга, в бюджетната материя. Тези показатели имат и трябва да имат решаваща роля, за да стане видимо, че съдебната власт наистина осигурява резултат за определените ѝ бюджетни средства, при една по-голяма гъвкавост на законодателя в бюджетната сфера, успоредно със засилване на активното участие на съдебната власт в тяхното изработване, и те следва да бъдат споделени с другите власти.

Значение за настоящото дело има констатацията, че реформите в бюджетната сфера в държавите от ЕС засягат и съдебната власт и България не прави изключение от процесите, протичащи в другите държави от ЕС за по-пълноценно използване на основано на резултати бюджетиране в публичния сектор. Осъществяваната от ВСС дейност, свързана с въвеждането на програмното бюджетиране за съдебната власт, съгласно едноименния проект го потвърждава (дейност по Оперативна програма "Добро управление" – проект "Въвеждане на модерни, надеждни и ефикасни процедури за планиране и изпълнение на бюджета на съдебната власт": Дейност 1: Установяване политиката за бюджетно планиране в съдебната система съгласно принципите на програмното бюджетиране). В Актуализираната стратегия и Пътната карта към нея са конкретно посочени мерките за реформи в съдебната власт, в частност в Прокуратурата – Стратегическа цел 4: Модерна и ефективна наказателна политика, Специфична цел 3: Ефективна прокуратура (т. 4.3.1 – т. 4.3.5), като в т. 4.3.3 изрично се предвижда – "оформянето на локален (за всяко звено) и национален (Прокуратурата на РБ като цяло) процес на планиране и отчитане, подчинен на показатели за качество и ефективност и обвързан с програмното бюджетиране".

В Становището на МС по проекта на бюджет на съдебната власт, съставен от ВСС и включен като част от проекта на ЗДБ на РБ за 2022 г., се отбелязва, че становището е изготвено в съответствие с приоритетите на фискалната политика на правителството и актуалните данни за изпълнението на бюджета за 2021 г. и се подчертава, че стремежът е съобразно предвидените финансови ресурси да се осигури изпълнението на стратегическите цели, заложи в Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система и Пътната карта към нея. Следователно цитираното Становище на МС препраща към цялата система от конкретни мерки в Актуализираната програма като обосновка на предлаганите от него бюджетни разходи за съдебната власт. Предвид всички тези данни не може да се приеме, че твърдяното в искането по отношение на мотивите на МС (мотивите на направеното от народните представители предложение за промени в бюджета на съдебната власт за 2022 г. – в частта за Прокуратурата, не се отличават по смисъл от тези на МС), че са неясни и липсва конкретност относно реформите, е точно и основателно. Макар и кратки като формулировка и проява на не особено добра законодателна техника, мотивите в Становището на МС в действителност имат предвид посочените по-горе конкретни мерки, включително и въвеждането на основано на резултати управление на бюджета на съдебната власт.

В тяхната съвкупност приведените дотук доводи налагат извода, че преценката за съответствие на оспорената разпоредба на чл. 2, ал. 2 ЗДБ на РБ за 2022 г. (относно бюджета на съдебната власт, включително за Прокуратурата на РБ) с конституционните принципи на разделение на властите и независимост на съдебната власт, установени в чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията, и конституционната повеля за самостоятелност на бюджета на съдебната власт – чл. 117, ал. 3 от Основния закон, направена в очертаня по-горе контекст, не обосновава противоречие с посочените конституционни принципи.

II. Според съдиите Павлина Панова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Надежда Джелепова и Красимир Влахов искането е основателно и следва да бъде уважено по следните съображения:

Конституцията съдържа "бюджет" и "държавен бюджет" като понятия с добре известно съдържание, основано на традиции в законодателството, с ясни параметри в теорията и практиката. Известно е, че държавният бюджет е ежегодният финансов план на държавата и като такъв се явява основен инструмент за провеждане на публични политики. В контекста на предмета на конкретното конституционно дело държавният бюджет представлява и

финансова схема, която отразява или би следвало да отразява степента на автономия на органите и властите със самостоятелен бюджет, каквато именно е съдебната власт според чл. 117, ал. 3 от Конституцията. Това е така, защото самостоятелният бюджет на съдебната власт е "условие за нейната независимост и нормално функциониране", което налага осигуряването на достатъчно средства за нормалната ѝ дейност в рамките на цялата бюджетна година, тъй като противното рискува парализиране на възложената на съдебната власт основна конституционна функция (Решение № 4 от 2015 г. по к. д. № 3/2015 г., Решение № 4 от 2013 г. по к. д. № 2/2013 г.).

Посредством закона за държавния бюджет се търси баланс между интересите на осигурени с публични финанси сфери, а постигането на нужното равновесие е от компетентността на Народното събрание и Министерския съвет. Това личи от разписаната конституционна процедура по изготвяне и приемане на закона за годишния държавен бюджет, която е израз на съвместно упражняване на правомощия между законодателната и изпълнителната власт в бюджетната област. С разпоредбата на чл. 87, ал. 2 от Конституцията е вменено задължението на Министерския съвет "да изготви" и "да внесе" законопроекта за държавен бюджет в Народното събрание. Що се касае до разпоредбата на чл. 84, т. 2 от Конституцията, тя определя изключителната компетентност на Народното събрание да приеме държавния бюджет, както и да приеме отчета за неговото изпълнение. Посредством извеждането на закона за държавния бюджет в отделен ред от останалите закони по т. 1 на чл. 84 са съобразени както значимостта, така и особеният характер на държавния бюджет (Решение № 6 от 2001 г. по к. д. № 17/2000 г.).

Далновидно конституционният законодател е преценил, че с оглед на техните правомощия и мястото им в схемата на хоризонталното разположение на властите парламентът и правителството са в най-добра позиция чрез закона за държавния бюджет да помирят интересите на осигурените с публични финанси сфери. Ограничената времева рамка, в която действат и се прилагат бюджетните закони – една календарна (бюджетна) година, пък позволява търсеният баланс да се постигне, като се държи ръка върху пулса на динамично променящата се социална и икономическа действителност.

В чл. 117, ал. 3 от Конституцията е предвидено, че съдебната власт има самостоятелен бюджет. По този начин на конституционно ниво се осигурява спазването на прокламирания в чл. 117, ал. 2 конституционен

принцип на независимост на съдебната власт. Връзката между бюджетната самостоятелност на съдебната власт и независимостта на магистратите е откритоена и в практиката на Конституционния съд, където се поддържа, че разпоредбата на чл. 117, ал. 3 от Конституцията има за принципно предназначение да отдели бюджета на съдебната власт от компетентностите на Министерския съвет, за да осигури нейната независимост.

Независимостта и бюджетната самостоятелност на съдебната власт пряко детерминират особеностите на процедурата за приемане на бюджета на съдебната власт като съставна част на държавния бюджет и Конституционният съд обръща внимание на това в своята практика (Решение № 18 от 1993 г. по к. д. № 19/1993 г.). Така проектобюджетът на съдебната власт се съставя от Висшия съдебен съвет и се внася в ("предлага на") Министерския съвет. Поради самостоятелния характер на този бюджет спрямо изпълнителната власт Министерският съвет не може да прави никакви промени в него (съкращения, изменения, размествания на кредити). Министерският съвет получава проектобюджета на съдебната власт, за да го включи в този вид, в който му е представен от Висшия съдебен съвет, в проекта на държавния бюджет, който съгласно чл. 87, ал. 2 се внася в Народното събрание.

Министерският съвет и министърът на финансите могат да направят цялостна или частична преценка на проектобюджета на съдебната власт, да изразяват несъгласие със съдържащи се в него позиции, да предлагат съкращения на незаконосъобразни или неправилни разходи, да изискват икономии и др. Всичко това обаче са преценки, несъгласия, възражения, които се правят пред Народното събрание и неговите парламентарни комисии. Само Народното събрание може да се произнесе по направените преценки и възражения и окончателно да реши всички въпроси относно общия обем на бюджета на съдебната власт и разпределянето на кредитите.

Конституцията не предпоставя какво да бъде съдържанието на бюджетните закони. Поради това и определянето на общия обем на бюджета на съдебната власт е преди всичко въпрос на бюджетна политика, на фискална, управленска и законодателна целесъобразност. Проявената от законодателя целесъобразност в тази сфера поначало не се поддава на проверка с юрисдикционни средства и остава отвъд обхвата на контрола за конституционност, замислен и реализиран като механизъм за разрешаване на възникнали конституционноправни спорове по юридически правила и критерии. По този начин се държи сметка за повелята за съдържаност на

конституционния съдия (т. нар. *judicial self-restraint*) спрямо концептуалните решения на демократично легитимирания законодател.

Конституционно ограниченото управление обаче не създава абсолютна власт на нито един от учредените органи, дори и избран чрез преки, състезателни и демократични избори. Затова и в контекста на разделението на властите като основен принцип на конституционната система свободата на преценка, с която разполага парламентът в бюджетната сфера, не е неограничена.

Като основен закон Конституцията задава в правна форма параметрите, на които стъпва и се развива политическият живот у нас, а това предполага и фиксирането на граници на регламентарната автономия. Независимо от факта, че разпределението на бюджетни средства за Прокуратурата е политическо решение, законодателната власт не следва да е в позицията да оказва по ненадлежен начин въздействие върху Прокуратурата, когато взема решение за нейния бюджет. Решението за разпределението на средства за Прокуратурата следва да бъде взето при строго спазване на принципа за нейната независимост и следва да гарантира необходимите предварителни условия за изпълнението на мисията ѝ. В случая дискреционната преценка на парламента в бюджетната сфера намира своята граница в защитеното от Конституцията съдържание на принципа за независимост на съдебната власт, който предявява изисквания и към процедурата за приемане на бюджетни закони.

Както се посочи по-горе, принципът за независимост на съдебната власт пряко детерминира особеностите на законодателния процес по обсъждане и приемане на държавния бюджет в частта за съдебната власт и законодателят трябва да се ръководи от основополагащо значение на този принцип в хода на цялата бюджетна процедура. Стремещът за запазване на независимостта на съдебната власт следва да е съображение от първостепенен нормотворчески порядък и да е видим и ясно и недвусмислено разпознаваем във всеки един етап от законодателния процес по приемане на държавния бюджет, вкл. при упражняване на правото на народните представители да правят предложения за изменение и допълнение между първо и второ четене. Разполагането на регламентарната автономия в бюджетната сфера в така очертаната конституционна рамка е гаранция, че съхраняването на независимостта на съдебната власт като цел на всеки бюджетен закон ще бъде постигната в резултат на осмислено нормотворческо усилие, а не под въздействие на случайни фактори.

Всеки годишен бюджет на държавата в своята приходно-разходна част има цифрово изражение. Конституционният съд, разбира се, не контролира самите цифри (освен в хипотезата на пълна липса или недостатъчност на средствата за функциониране на установените в Основния закон държавни институции), но контролът за конституционност изисква да се изследва какво стои зад цифрите като акт, като идея, като цел, без да се накърнява преценката за целесъобразност при планиране на приходите и разходите на държавата. В този смисъл контролът за конституционност на закона за държавния бюджет изисква да се прецени използва ли се годишният бюджет като инструмент за постигане на цели, несъвместими с принципите и разпоредбите на Конституцията.

В контекста на гореизложеното същността на спора по настоящото дело опира не толкова до проверка дали влошаването на бюджетното обезпечаване на Прокуратурата е от естество да блокира нейната работа, тъй като Конституционният съд поначало не разполага с инструментариума на демократичния законодател да направи емпирична оценка за "достатъчност" на отпуснатите средства. Константна е практиката на Конституционния съд, че при преценката за конституционност на закона неговата цел има определящо значение за определяне на точния му смисъл съгласно чл. 46 от Закона за нормативните актове (Решение № 7 от 2021 г. по к. д. № 4/2021 г., Решение № 13 от 2012 г. по к. д. № 6/2012 г., Решение № 12 от 2013 г. по к. д. № 9/2013 г.). При това, както е посочено изрично в Решение № 13 от 2012 г., очертаването на целта на закона не е въпрос само на законодателна техника, но е гаранция за избягване на произвол. В конкретния случай съдът по-скоро е призван да провери дали законодателят е надхвърлил крайната граница на широката свобода на преценка, пренебрегвайки напълно основополагащото значение на принципа за независимост на съдебната власт в процеса на обсъждане и приемане на оспорената норма. Във връзка с това в случая трябва да се съобрази преди всичко с какви съображения бюджетните разходи на съдебната власт в частта за Прокуратурата на РБ са намалени с 20 млн. лв.

Разположен в този контекст, контролът за конституционност предполага да се проследи накратко пътят на атакуваната разпоредба в процедурата по приемане на ЗДБРБ 2022 г.

Народното събрание е приело бюджета на съдебната власт за 2022 г. със Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г., като в чл. 2, ал. 2 от същия е определило бюджетните разходи на всеки от органите на съдебната власт, които са в размер на 938 729,0 хил. лв. общо. Видно от



ред 4 на чл. 2, ал. 2 ЗДБРБ 2022 г., бюджетните разходи за Прокуратурата на Република България са определени на 332 794,0 хил. лв. До тази сума се е стигнало след редуциране на залегналата в проекта на ВСС за бюджет на съдебната власт, изготвен съобразно правомощието му по чл. 130а, ал. 2, т. 1 от Конституцията, стойност, която е възлизала на 354 617,5 хил. лв. Предложението от ВСС проект за бюджет на съдебната власт е внесен в Народното събрание от Министерския съвет на 1.02.2022 г. ведно с проекта за ЗДБРБ 2022 г. (вх. № 47-202-01-7) със становище на МС за намаляване бюджетните разходи на Прокуратурата с 1 823,5 хил. лв.

В хода на законодателната процедура по приемане на законопроекта между двете гласувания е внесено предложение от група народни представители за корекции, включително на бюджетните разходи на органите на съдебната власт. Конкретното предложение се отнася до Прокуратурата на Република България и предвижда нейните бюджетни разходи да бъдат намалени с 20 000 хил. лв. – т.е. "...числото 352 794,0 се заменя с 332 794,0". Според изложените от вносителите мотиви намаляването на бюджетните разходи на Прокуратурата с 20 000 хил. лв. се налага "предвид отчитането на необходимостта от спешно реформиране и реструктуриране на Прокуратурата, с оглед постигане на по-висока ефективност". Това предложение е прието, в резултат на което на Прокуратурата са отредени 332 794,0 хил. лв., а общите бюджетни разходи на съдебната власт, включваща Висш съдебен съвет, Върховен касационен съд, Върховен административен съд, Прокуратура, съдилища, Национален институт на правосъдието, Инспекторат към ВСС, по силата на чл. 2, ал. 2 ЗДБРБ за 2022 г. са определени на 938 729,0 хил. лв. вместо предложените от ВСС 958 729,0 хил. лв. – т.е. целият бюджет на съдебната власт е намален с 20 000 хил. лв.

От цитираните по-горе съображения на вносителите е явно, че единственият мотив за намаляване на предложението от Висшия съдебен съвет и внесен в Народното събрание от Министерския съвет годишен бюджет на Прокуратурата е акт на политическа оценка с негативен знак. Такава политическа оценка на независимата съдебна власт Народното събрание категорично не може да прави, още по-малко може да я обективира във финансова санкция, тъй като това рискува превръщане на годишния бюджет на държавата в инструмент за натиск върху системи от органи, чиято автономност специално по отношение на политически конструираните власти е изведена като конституционен принцип. Във връзка с това обръщаме внимание, че според тълкувателната практика на Конституционния съд (Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г.) по

отношение на съдебната власт е конституционно недопустимо "да се възпроизведат класическите форми на парламентарен контрол, типични за взаимоотношенията между законодателната и изпълнителната власт, защото това би означавало такава намеса, която фактически променя основата, върху която е изграден конституционният модел на държавата, и би засегнало формата на държавно управление, установена от Основния закон". Конкретно, по повод възможността Народното събрание да наблюдава и анализира дейността на Прокуратурата, съдът вече е имал възможност да посочи, че "в сложния комплекс на сътрудничество между държавни органи и взаимно съдържане, Народното събрание като орган, формиращ наказателната политика, разполага и с необходимите средства за наблюдение и проверка на другите власти в тази сфера. Тези средства обаче в съответствие с принципа за разделение на властите не могат да бъдат от такова естество, че да позволят навлизане в същността на компетентност на съдебната власт, чието предназначение е осъществяване на правозащитната функция на държавата, и в частност – в компетентността на Прокуратурата да следи за спазването на законността чрез конституционно предписаните способности в чл. 127 от Конституцията. Основният закон ясно е установил пределите на съдържащите действия на законодателя по отношение на Прокуратурата като част от съдебната власт – до годишните доклади, както и други доклади, които са с предмет, съобразен с изискването всяка власт да остане в границите на осъществявана от нея конституционно възложена власт." (Решение № 6 от 2017 г. по к. д. № 15/2016 г.).

От формално-правна гледна точка гаранция за съхраняване на независимостта на съдебната власт в бюджетната сфера е задълбоченото, всестранно и обективно обсъждане на приходно-разходната част на годишните бюджетни закони. Начинът на предлагане и приемане на оспорената норма показва, че тази гаранция отсъства, тъй като коригирането на бюджета на съдебната власт не е подкрепено от емпиричен анализ по какъв начин редуцията ще се отрази върху способността на органите на съдебната власт да осъществяват своите функции.

Изложеното дотук позволява да се заключи, че възприетото в оспорената норма разрешение надхвърля конституционния предел на регламентарна автономия, тъй като корекцията на бюджета, предложена между първо и второ четене и приета в пленарна зала, не почива на обективен, всестранен и задълбочен емпиричен анализ за размера на средства, необходими за нормалната работа на органите на съдебната власт, както и за последствията от подобна редуция върху способността ѝ да функционира пълноценно.

Във връзка с присъстващото в мотивите на предложението на група народни представители съображение за редуциране на бюджета на съдебната власт е потребно да се припомни, че реформирането и реструктурирането на Прокуратурата е преди всичко въпрос на добросъвестно, компетентно и навременно изпълнение на законотворческите правомощия на парламента. Намаляването на бюджетните разходи за държавното обвинение, което в действителност е предназначено да компенсира липсата на ефективност при осъществяването на нормотворчески функции, е недопустимо в правовата държава.

В обобщение, целта на оспорената разпоредба от Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. няма нищо общо с формирането и разходването на публичните финанси, а представлява недопустим от конституционна гледна точка акт на политическа оценка на политически неутрален и независим орган, надхвърлящ конституционно необходимото взаимодействие между властите, като по този начин с него се нарушават конституционните принципи за разделение на властите и за независимост на съдебната власт. Легитимирането на този подход на законодателя рискува занапред поставянето на съдебната власт под риск да не получава необходимите за функционирането ѝ средства поради това, че е станала неудобна за тези, по отношение на които е призвана да гарантира правата и свободите на гражданите. По този начин годишният бюджет на държавата би се превърнал в нарушаваща Основния закон финансова санкция за независимостта на третата власт, а това подкопава из основи конституционния правопорядък, върху който е изградена държавата и който изисква решаването на правните спорове и защитата на правата и законните интереси да бъдат поверени на власт, отделена и независима от другите власти.

В настоящото конституционно производство липсата или наличието на мнозинство се определя от броя на гласувалите по същество "за" или "против" уважаването на искането. Мнозинство от седем гласа от всички съдии съгласно чл. 151, ал. 1 от Основния закон в случая не е налице, поради което искането следва да се отхвърли.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

## РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 2, ал. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. (обн., ДВ, бр. 18 от 4.03.2022 г., в сила от 1.01.2022 г.).

[Решение № 10 от 26 юли 2022 г. по конституционно дело № 21/2021 г.](#)<sup>10</sup>

*Делото е образувано по искане на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на § 23 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за устройството и застрояването на Столичната община (обн., ДВ, бр. 31 от 10.04.2018 г.).*

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Надежда Желепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова при участието на секретар-протоколиста Росица Симова разгледа в закрито заседание на 26 юли 2022 г. конституционно дело № 21 от 2021 г., докладвано от съдия Атанас Семов.

Конституционното производство е по чл. 150, ал. 2 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и е във фазата на произнасяне по същество.

Конституционното дело е образувано по искане на тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) за установяване на противоконституционност на § 23 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за устройството и застрояването на Столичната община (обн., ДВ, бр. 31 от 10.04.2018 г., ПЗР на ЗИД ЗУЗСО).

С определение от 25 ноември 2021 г., постановено по адм. дело № 8744/2021 г., тричленен състав на ВАС е установил несъответствие с Конституцията на Република България на § 23 ПЗР на ЗИДЗУЗСО (обн., ДВ, бр. 31 от 10.04.2018 г., в сила от 14.04.2018 г.) и е постановил спиране на производството по делото.

---

<sup>10</sup> Обн., ДВ, бр. 61/2022

В искането на тричленния състав на ВАС се приема, че § 23 ПЗР на ЗИДЗУЗСО извършва недопустимо препращане към отменена разпоредба от Закона за устройството и застрояването на Столичната община (обн., ДВ, бр. 106 от 27.12.2006 г., в сила от 28.01.2007 г., ЗУЗСО), която вече не е част от действащото право. Изтъква се също, че с атакуваната разпоредба се създава неравнопоставеност между собствениците на имоти, предназначени за отчуждаване с устройствени планове, приети след влизането в сила на ЗУЗСО, и собствениците на имоти, предназначени за отчуждаване с приети преди влизането в сила на ЗУЗСО устройствени планове, на територията на Столичната община. Релевират се и аргументи за нееднакво третиране на собствениците на имоти, предвидени за отчуждаване на територията на Столичната община, и собствениците на имоти, предвидени за отчуждаване извън Столичната община, които според вносителя трябва да бъдат третирани по идентичен начин, предвиден в общия Закон за устройство на територията. Посочват се и доводи, че предвиденият срок, който в конкретния случай е 15-годишен, е както изначално прекомерен, така и практически съществено удължен чрез предвиждането на по-късен начален момент на изчисляване. По тези съображения тричленният състав на ВАС прави извод за противоречие на § 23 ПЗР на ЗИДЗУЗСО с чл. 4, ал. 1 и чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията.

Делото е допуснато за разглеждане по същество с определение на Конституционния съд от 15 февруари 2022 г.

От поканените на основание чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд заинтересувани институции, организации и изтъкнати специалисти становища са представили министърът на регионалното развитие и благоустройството, областният управител на област София, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България, Камарата на архитектите в България, а правни мнения са представили проф. д-р Венцислав Стоянов и доц. д-р Златимир Орсов.

Всички постъпили становища и правни мнения подкрепят искането по същество, като излагат аргументи за недопустимо диференцирано третиране на субекти в идентично правно положение, неоправдано ограничаване на правото на собственост и нарушаване на принципа на правна сигурност в противоречие с чл. 4, ал. 1 и чл. 17, ал. 1, 3 и 5 от Основния закон. В някои от тях се споделят и аргументи за недопустимост на искането поради изчерпан регулативен потенциал на оспорените разпоредби и липса на годен предмет на оспорване.

Министърът на регионалното развитие и благоустройството поддържа, че § 23 ПЗР на ЗИДЗУЗСО "въвежда неоправдано ограничаване на правото на собственост в разрез с конституционния принцип по чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията". Изтъква и че атакуваните разпоредби не са съобразени с предпоставки, като легитимен интерес и пропорционалност, които са необходими при евентуални ограничения на правото на собственост.

Областният управител на област София споделя виждането, че атакуваните разпоредби противоречат на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията).

Висшият адвокатски съвет приема, че оспорените разпоредби "водят до несъразмерното ограничаване на правата на собствениците, които поради предвиденото прекомерно забавяне на отчуждителните процедури са лишени както от възможността да получат справедливо обезщетение след проведено в разумен срок отчуждаване за задоволяване на обществените потребности, така и от възможността да инициират утвърждаване на нов подробен устройствен план". Определя като "правен абсурд" продълженото действие на изрично отменения чл. 17 ЗУЗСО, без влизането в сила на отмяната да е отложено, което води до правна несигурност в противоречие с принципа на правовата държава.

Съюзът на юристите определя като недопустимо преpraщането към вече отменена разпоредба, което води и до "непропорционален статус" и различно третиране на собствениците на поземлени имоти.

Камарата на архитектите в България подкрепя искането и препраща към мотивите на Решение № 14 от 2020 г. по к.д. № 2/2020 във връзка с нарушената обществена справедливост и необходимостта от баланс между публичния и частния интерес.

Проф. Венцислав Стоянов излага виждане, че правилата относно предвидените в ЗУЗСО срокове не могат да се разглеждат като специални по отношение на сроковете, предвидени в ЗУТ. Основен аргумент в тази насока е преpraщането в оспорения § 23 ПЗР на ЗИДЗУЗСО към чл. 208 ЗУТ, поради което правилата за сроковете за отчуждаване трябва да бъдат еднакви за цялата страна. Смята, че ако подобно удължаване на и без това продължителните срокове по ЗУТ не бъде обявено за противоконституционно, не би имало пречка нов ЗИД на ЗУЗСО да доведе до практически необозримо удължаване на сроковете в противоречие с принципа на правовата държава. Според него "най-сериозният довод за противоконституционност е в това, че § 23 не зачита изтеклия период от

време и по този начин води до неравностойно третиране, противоречащо на чл. 17, ал. 1 от Конституцията. Макар и ал. 5 на същия чл. 17 да допуска отчуждаване, в контекста на § 23 ПЗР на ЗИДЗУЗСО е налице един дълъг предварителен период, който предшества отчуждаването и води до допълнително ограничаване на правото на собственост.

Доц. Златимир Орсов посочва, че препращането към отменената норма (чл. 17 ЗУЗСО) е препращане към нищото, тъй като отмененият текст не урежда обществени отношения. Това е в разрез със самата същност на правовата държава, а и създава недопустимо различно третиране на собствениците в Столичната община и в страната. Смята, че обявяването на § 23 ПЗР на ЗИДЗУЗСО за противоконституционен "ще бъде логично продължение на постоянната практика на Конституционния съд в защита на правовата държава и правото на собственост" и посочва като пример Решение № 14 от 15.10.2020 г. и Решение № 3 от 24.02.2022 г.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, релевантната правна уредба и постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, за да се произнесе, взе предвид следното:

Оспореният § 23 ПЗР на ЗИДЗУЗСО съдържа две разпоредби. Съгласно разпоредбата на ал. 1 сроковете, предвидени в чл. 17 от Закона за устройството и застрояването на Столичната община, отнасящи се до започването на отчуждителни процедури за изграждане на обекти – публична общинска или публична държавна собственост, на територията на Столичната община, по отношение на подробните устройствени планове, влезли в сила преди влизането в сила на ЗУЗСО, текат от влизането му в сила (28 януари 2007 г.). Съгласно разпоредбата на ал. 2 след изтичането на сроковете по ал. 1, както и по отношение на подробните устройствени планове, влезли в сила след влизането в сила на ЗУЗСО, се прилагат правилата на чл. 208 от Закона за устройство на територията (ЗУТ). Самият чл. 17 ЗУЗСО е отменен с § 13 ПЗР на същия ЗИДЗУЗСО.

Конституционният съд е последователен в разбирането (частично обобщено в Решение № 5 от 14.06.2022 г. по к.д. № 13/2021), че равенството е основен конституционен принцип на гражданското общество и правовата държава по смисъла на второто съображение в преамбюла и на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. То е основа за нейното тълкуване и прилагане и за нормотворческата дейност и е основно право на гражданите (Решение № 4 от 20.04.2021 г. по к.д. № 1/2021 и Решение № 14 от 14.11.1992 г. по к.д. № 14/1992). Принципът на равенство означава равнопоставеност пред закона (Решение № 6 от 27.04.2010 г. по к.д. № 16/2009). Равенството пред закона

се изразява в две основни форми – задължение за равно третиране и забрана за произволно неравно третиране (Решение № 4 от 20.04.2021 г. по к.д. № 1/2021 и Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к.д. № 8/2004). Забраната за произвол е елемент на правовата държава в материален смисъл и е насочена към държавните органи, включително и към законодателя. В правовата държава повелята за равно третиране задължава нормотвореца да урежда подобните случаи по еднакъв начин, а различните – по различен, респ. задължение на публичната власт е да третира "еднаквите еднакво" (Решение № 4 от 20.04.2021 г. по к.д. № 1/2021 и Решение № 11 от 10.05.2010 г. по к.д. № 13/2010). Само така може да се гарантира равенството пред закона и да се осигури справедливост в обществото.

Това разбиране съответства и на основния принцип на равенство в правото на ЕС. Европейският съюз като "правов съюз" е основан на равенството като висша ценност, на която принципът на еднакво третиране (недискриминация) е същностно юридическо проявление. Правната уредба и съдебната практика придават на принципа на равенство роля на един от централните принципи на европейския интеграционен правопорядък, в изграждането и развитието на който Република България участва (чл. 4, ал. 3 от Конституцията).

Същевременно Конституционният съд последователно се придържа към утвърденото в съвременната конституционноправна доктрина и практика схващане за равенството пред закона като относителна, а не абсолютна равнопоставеност (Решение № 5 от 11.05.2017 г. по к.д. № 12/2016). Водеща следва да бъде обективната преценка дали правните субекти се намират в една и съща или сходна ситуация, или не.

Еднакви са ситуацияите, между съществените характеристики на които няма разлика. Сходни са ситуацияите, които не са еднакви, но са съпоставими в съществените си характеристики и между които няма съществени разлики, което изключва случаите на привидна съпоставимост или близост без реална връзка. Преценката за еднаквост или сходство в съществените характеристики или за наличие на съществени разлики не може да бъде направена абстрактно – тя зависи от обективните особености на конкретната материя и се прави за всеки отделен случай с оглед характеристиките му.

И обратно: наличието на съществени разлики не само позволява, но и изисква от законодателя да диференцира правната уредба (Решение № 3 от 27.06.2013 г. по к.д. № 7/2013). Ако за едно и също право или задължение законът предвижда диференциация, това самі по себе си не означава автоматично нарушаване на конституционния принцип на равенство пред



закона. Без диференциация не биха могли да се отчетат обективните или субективните различия, изискващи нееднаква правна уредба, за да се постигне равенство пред закона. Уредбата на правата и задълженията на гражданите в Конституцията и тяхната детайлна уредба в другите нормативни актове се изграждат на основата на диференцираност, за да се постигне необходимата справедливост чрез равно третиране (Решение № 6 от 27.04.2010 г. по к.д. № 16/2009).

В конкретния случай Конституционният съд отчита необходимостта от самостоятелен градоустройствен режим на Столичната община поради съществени обективни особености на тази конкретна териториална единица в сравнение с всички други териториални единици. Поради това предвиждането в ЗУЗСО на различни в сравнение с предвидените на общо основание в ЗУТ срокове за започване на отчуждителни процедури по Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост на недвижими имоти, определени по подробните устройствени планове за изграждане на обекти – публична държавна или публична общинска собственост, не води до конституционно недопустимо неравно третиране.

Разпоредбите на ал. 1 и 2 на § 23 ПЗР на ЗИДЗУЗСО обаче третират различно собствениците на имоти на територията на Столичната община, засегнати от предстоящо отчуждаване – чрез различен начин на определяне на периода от време за започване на отчуждителни процедури, респ. на прилагането на чл. 208 от Закона за устройство на територията, поставя в различно правно положение собственици на имоти, предназначени за отчуждаване с устройствени планове, приети след влизането в сила на ЗУЗСО, и собствениците на имоти, предназначени за отчуждаване с устройствени планове, приети до влизането в сила на ЗУЗСО.

Обособените по този начин две групи собственици не могат да бъдат диференцирани по никакъв друг критерий, освен един напълно субективен и непредвидим – датата на влизане в сила на подробните устройствени планове, с които техните имоти се определят за отчуждаване. Двете групи са разграничени единствено според момента на настъпване на един юридически факт, който не само не може да им бъде известен предварително, но и не зависи от тяхната воля – влизането в сила на подробния устройствен план. Това създава нееднакво третиране на правни субекти, които не могат да бъдат диференцирани по никакви обективни съображения.

Наложено разграничение поставя едната група собственици в неравностойно положение спрямо другата, без да е основано на какъвто и

да било обективен критерий, още по-малко предвиден в закон или произтичащ от закон.

По-късният момент, от който започва да се изчислява срокът за едната от двете групи, фактически обезсилва правното значение на вече изтекъл период от време, което също води до неравно третиране.

Въз основа на изложеното § 23 ПЗР на ЗИДЗУЗСО следва да бъде обявен за противоконституционен като противоречащ на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Съдът намира изложеното основание за противоречие с Конституцията за достатъчно, поради което не е необходимо да проверява другите изтъкнати от вносителя основания за установяване на противоконституционност.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България Конституционният съд

### **РЕШИ:**

**ОБЯВЯВА** за противоконституционен § 23 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за устройството и застрояването на Столичната община (обн., ДВ, бр. 31 от 10.04.2018 г.).

[Решение № 11 от 28 юли 2022 г. по конституционно дело № 3/2022 г.](#)<sup>11</sup>

*Делото е образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на § 5 от преходните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс (ДВ, бр. 103 от 2020 г.).*

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагъзова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Надежда Желепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколита Десислава Пенкова разгледа в открито заседание на 28 юли 2022 г. конституционно дело № 3/2022 г., докладвано от съдия Соня Янкулова.

---

<sup>11</sup> Обн., ДВ, бр. 64/2022

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 28.02.2022 г. по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на § 5 от преходните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс (ПР на ЗИДСК - ДВ, бр. 103 от 2020 г.).

Разглеждането на искането по същество е допуснато с определение от 22.03.2022 г.

Омбудсманът намира § 5 ПР на ЗИДСК за противоречащ на чл. 4, ал. 1 и на чл. 14 от Конституцията, както и на стабилността и сигурността като водещи принципи в нормативната уредба на произхода. Определя като непропорционално на стабилитета на установените родствени връзки въздействието на допуснатото от разпоредбата упражняване на въведеното със закона право на оспорване на презумптивното бащинство за период, който е неограничен назад във времето относно узнаването на правопораждащите юридически факти.

От поканените заинтересувани институции становище са представили Върховният касационен съд, министърът на правосъдието и Държавната агенция за закрила на детето.

От поканените неправителствени организации становище са предложили сдружение "Национална мрежа за децата" и сдружение "Асоциация родители".

От поканените специалисти правно мнение са представили проф. д-р Даниел Вълчев, доц. д-р Велина Тодорова, доц. д-р Венцислав Петров и доц. д-р Симеон Гройсман.

Министърът на правосъдието, Държавната агенция за закрила на детето и доц. д-р Симеон Гройсман поддържат становище за противоконституционност на § 5 ПР на ЗИДСК.

Министърът на правосъдието и Държавната агенция за закрила на детето намират допуснатото обратно действие на закона за непропорционално, прекомерно, неотчитащо принципите на стабилност и истинност на произхода и засягащо придобити субективни права, нарушаващо стабилността на правовия ред и законовата уредба в противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Изразяват съмнение, че законодателят се е ръководил от най-добрите интереси на детето по смисъла на чл. 14 от Конституцията, тъй като промяната на произхода и

разрушаването на роднинския кръг би могло да се окаже застрашаващо за психиката и здравето на широк кръг деца, на техните родители и близки роднини.

Доц. д-р Симеон Гройсман приема създаденото с чл. 62, ал. 1 и 5 от Семейния кодекс (СК) право на определяне на правната връзка между мъжа с предполагаемото му дете за съответно на правото на личен и семеен живот, гарантирано от чл. 32, ал. 1 от Конституцията и от чл. 8 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (ратифицирана със закон - ДВ, бр. 66 от 1992 г.; обнародвана в ДВ, бр. 80 от 1992 г., в сила за България от 7.09.1992 г.) (Конвенцията). За съответно по принцип на изискването на правовата държава смята и допуснатото с § 5 ПР на ЗИДСК обратно действие, но преценява, че националният законодател не е намерил верния баланс на конкуриращите се права и не е защитил интересите на детето. Основанието за това намира при разглеждането на § 5 ПР на ЗИДСК в цялостната му конструкция, която според него включва и разпоредбите, на които се придава обратно действие - чл. 62, ал. 1 и 5 СК. Техният недостатък - изискването съдът да постанови решението си, а не да прецени допустимостта на искането, с оглед на най-добрите интереси на детето, е недостатък и на самия § 5 ПР на ЗИДСК, което прави обратното действие несъответно на императивното изискване към държавата за закрила на децата - чл. 14 от Конституцията.

Върховният касационен съд, сдружение "Национална мрежа за децата", сдружение "Асоциация родители", проф. д-р Даниел Вълчев, доц. д-р Велина Тодорова и доц. д-р Венцислав Петров поддържат, че искането е неоснователно и привеждат доводи за конституционосъобразност на § 5 ПР на ЗИДСК.

Върховният касационен съд излага мотивите за приемането на чл. 62, ал. 1, изр. 3 и ал. 5, изр. 1 СК - гарантиране на правото на личен живот по смисъла на чл. 8 от Конвенцията. Сочи, че на основание чл. 8 от Конвенцията защитата на това право е била допустима и до приемане на изменението на закона - ДВ, бр. 103 от 2020 г., но не е съществувал национален правен ред за нейното осъществяване. Намира, че § 5 ПР на ЗИДСК предписва несъщинско обратно действие на закона, обусловено от съображения за справедливост, поради което разпоредбата не е в противоречие с принципа на правовата държава и не е противоконституционна. Обосновава, че правният интерес и произнасянето по същество по предявените иски са предопределени от приоритетното зачитане на най-добрите интереси на детето.

Сдруженията "Национална мрежа за децата" и "Асоциация родители" се позовават на практиката на Европейския съд по правата на човека и визират справедливостта на оспорената разпоредба.

Проф. д-р Даниел Вълчев изяснява естеството на § 5 ПР на ЗИДСК като вторична оперативна норма, която няма същинско обратно действие. Сочи, че макар да е спорно дали националният законодател с нужната прецизност е установил конкуриращите се принципи и ценности, целта на § 5 ПР на ЗИДСК е да възстанови справедливостта и не е налице противоречие с изискванията за предвидимост и правна сигурност като елементи от принципа на правовата държава. Обосновава, че § 5 ПР не влиза в противоречие със задължението на държавата и обществото да закриля семейството и децата, тъй като принципът на истинност на произхода е част от тази закрила. Излага мотиви за действие *intuitu personae* на евентуалното решение на Конституционния съд за установяване на противоконституционност на § 5 ПР на ЗИДСК поради изтеклия едногодишен преклузивен срок, което действие би било несъвместимо с принципите на правовата държава и равенството пред закона.

Доц. д-р Велина Тодорова мотивира промените в чл. 62, ал. 1 и 5 СК с необходимостта да се постави мост между уредбата на юридическия факт на произхода и конституционноправната защита на правото на личен живот при съчетаване на принципите на истинност и на стабилност, основни за правната уредба на произхода. Сочи, че независимо от преценката за вида на обратното действие на § 5 ПР на ЗИДСК неговата очевидна цел е да осигури равенство на бащите пред закона, гарантирано от чл. 6, ал. 1 от Конституцията, при достатъчно категорични гаранции за интересите на детето и на обществото от стабилен произход. Обосновава, че интересът на детето трябва да бъде разгледан във фазата на спора по същество, а не по допустимост на иска, включително и в контекста на липсата на краен срок по чл. 62, ал. 5 СК, тъй като интересът на детето не може да се определи с абстрактната преценка на законодателя. Мотивира съответствието на установения с чл. 62, ал. 1 и 5 СК нов баланс между принципите на истинност и на стабилност на произхода с чл. 4, ал. 1 и чл. 14 от Конституцията, с оглед на което намира, че и оспореният § 5 ПР на ЗИДСК е съответен на конституционните ценности и на върховенството на правото.

Доц. д-р Венцислав Петров аргументира, че не е възможно от връзката на § 5 ПР на ЗИДСК с чл. 62, ал. 1, изр. 3 СК да се изведе неговата противоконституционност. Излага значимостта, но и проблемите в приетата от законодателя уредба на правото по чл. 62, ал. 5 СК. Сочи, че в случая с §

5 ПР на ЗИДСК не се касае за същинско обратно действие, а за действие по отношение на заварени правоотношения. Поддържа, че проблемите, свързани с въведеното в чл. 62, ал. 1, изр. 4 СК правило, както и с това по ал. 5, пораждат нуждата от спешна законодателна интервенция, но те не водят до противоконституционност на § 5 ПР на ЗИДСК поради противоречие с чл. 4, ал. 1 и чл. 14 от Конституцията.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, представените по делото становища и правни мнения и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Разпоредбата на § 5 ПР на ЗИДСК гласи: "За лицата, за които обстоятелствата, обуславящи правото на иск по чл. 62, ал. 1, изречение трето и ал. 5, изречение първо, са били налице преди влизането в сила на този закон, сроковете за предявяване на съответните иски текат от влизането в сила на закона." Следователно установеното в разпоредбата правило определя единствено темпоралното измерение на действието на друго правило, пряко регулиращо поведението на правните субекти и уредено в други разпоредби. Предвид използваната от законодателя юридическа техника на препращане, цялостният регулаторен потенциал на § 5 ПР на ЗИДСК се установява, като се отчете и съдържанието на нормите, към които препраща - чл. 62, ал. 1, изр. 3 и ал. 5, изр. 1 СК.

Член 62 СК урежда оспорването на произхода от бащата, установен на основата на презумпцията за бащинство, въведена в чл. 61, ал. 1 СК - съпругът на майката се смята за баща на детето, родено по време на брака или преди изтичането на триста дни от неговото прекратяване.

С разпоредбата на чл. 62, ал. 1, изр. 3 СК, към която препраща § 5 ПР на ЗИДСК, законодателят е създал нов срок за упражняване на правото на съпруга на майката (презумптивния, *de jure* баща) да оспори бащинството. Освен съществуващото до изменението, с което е приета и оспорената разпоредба (ДВ, бр. 103 от 2020 г.), право на съпруга на майката в рамките на една година от узнаване на раждането да оспори, че е баща на детето, като докаже, че то не е могло да бъде заченато от него, след изменението той вече може да оспори бащинството и до една година от узнаване на обстоятелствата, които опровергават бащинството, ако узнаването е станало по-късно по независещи от него причини, но не по-късно от навършване на пълнолетие на детето.

Сравнението на уредените в чл. 62, ал. 1, изр. 1 и 3 СК права сочи на еднакви предпоставки, обуславящи съществуването на правото на иск на презумптивния баща. Те са: качеството на съпруг на майката на дете, което

е родено по време на брака или преди изтичане на триста дни от неговото прекратяване, и едногодишен срок за упражняване на правото. Различни в двете хипотези са: началният момент на срока за упражняване на правото (моментът на узнаване на раждането и моментът на узнаване на обстоятелствата, опровергаващи бащинството, когато това е станало след узнаването на раждането по независещи от презумптивния баща причини) и наличието на изрично посочен в изречение трето краен срок за упражняване на правото (пълнолетието на детето).

С разпоредбата на чл. 62, ал. 5 СК, която е нова, приета с посоченото изменение - ДВ, бр. 103 от 2020 г., и към която също препраща § 5 ПР на ЗИДСК, кръгът на лицата, легитимирани да оспорят бащинството, основано на брачния произход, е разширен и включва всяко трето лице, което претендира да е биологичен баща на детето. Условие, обуславящо съществуването на правото на иск на третото лице, освен неговото твърдение, че е биологичен баща, е предявяването на иск за установяване на бащинство. Срокът за упражняване на това право, установен в изречение първо, е една година от узнаването на раждането, като няма посочен краен срок.

В мотивите на Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс, в съответствие с които са приети както оспореният в искането § 5, така и измененията и допълненията на чл. 62, ал. 1, изр. 3 и ал. 5, изр. 1, към които препраща § 5, е посочено, че същите "са обусловени от необходимостта от изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека" - Л. Д. и П. К. срещу България, № 7949/11 и № 45522/13, 8 декември 2016 г., и Докторов срещу България, № 15074/08, 5 април 2018 г. - "и имат за цел отстраняване на констатирано непълно съответствие на действащите норми в Семейния кодекс с чл. 8 (право на зачитане на личния и семейния живот) от Конвенцията" (решението по делото Л. Д. и П. К. срещу България е релевантно за оспорване на припознаването, уредено в чл. 66 СК, чиято разпоредба не е предмет на искането на омбудсмана).

По силата на чл. 46, § 1 от Конвенцията България е признала задължителната юрисдикция на Европейския съд по правата на човека, но в решенията си този съд не дава готови нормативни разрешения, а преценява ефективността на защита на правата, гарантирани от Конвенцията. В решението по делото Докторов срещу България Европейският съд по правата на човека приема, че в конкретния случай липсва практическа възможност за разглеждане на иска за оспорване на бащинството по същество, тъй като по закон не съществува "предварително производство

или разглеждане, имащо предварителен характер, при които съдилищата биха могли да разгледат конкретните обстоятелства на неговото [на жалбоподателя] правно положение и дали е в най-добрия интерес на детето да се допусне разглеждане на основателността на оспорването от страна на жалбоподателя на неговото бащинство" (§ 32). Съдът изрично посочва, "че тази ситуация очевидно е резултат от целта на законодателя да поддържа стабилност в социалните отношения, като дава превес на вече установения законен произход". Приема я за разумна, но счита, че трябва да съществуват и механизми, които позволяват да се отчитат конкретните обстоятелства за всеки отделен случай и "как те засягат всяка от участващите страни" (§ 32). Съдът сочи, че "установяването на негъвкави срокове е вероятно да противоречи" на засегнатия интерес във връзка с личния живот (§ 29) и не дава възможност "да се направи преценка на различните интереси и същите да се претеглят по отношение на първостепенното съображение за най-добрия интерес на детето" (§ 30).

С изменението и допълнението на чл. 62, ал. 1, изр. 3 и 4 и ал. 5 СК - ДВ, бр. 103 от 2020 г., съществуващият в националното право баланс между принципа на правната сигурност, проявяващ се в контекста на правоотношенията, свързани с произхода като принцип на стабилност на правно признатия произход, и правото на всеки на неприкосновеност на личния живот, проявяващо се в контекста на същите тези правоотношения и като принцип на истинност на произхода, намира ново проявление. Създадената възможност за оспорване на презумптивното бащинство от презумптивния баща и след изтичането на една година от узнаването на раждането, както и възможността презумптивното бащинство да бъде оспорено от трето лице, което претендира да е биологичен баща на дете с установен презумптивен произход, откриват възможност за много по-точен, съобразен с относимите обстоятелства за всеки конкретен случай баланс на различните интереси и права при установяване на произхода от бащата.

С оспорения § 5 ПР на ЗИДСК законодателят променя установения в чл. 62, ал. 1, изр. 3 и ал. 5, изр. 1 СК, към които препраща, начален момент на срока, в който съпругът на майката и претендиращият да е биологичен баща могат да оспорят презумптивното бащинство. Това не е моментът на узнаване на обстоятелствата, които опровергават бащинството, съответно моментът на узнаване на раждането, както това е предвидено в чл. 62, ал. 1, изр. 3 и ал. 5, изр. 1 СК, а влизането в сила на Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс - 8.12.2020 г., при запазване на продължителността на срока от една година. Ако правилото на § 5 ПР на ЗИДСК не съществуваше, съпругът на майката и претендиращият да е



биологичен баща, които в периода до 8.12.2019 г. са узнали релевантните за предявяване на иска по чл. 62, ал. 1 и 5 СК факти и обстоятелства, не биха могли да упражнят създаденото с новия закон право поради изтеклия преди влизането му в сила едногодишен срок за упражняване на правото. Това сочи, че § 5 ПР на ЗИДСК има отношение единствено към настъпили преди влизането на закона в сила факти.

В своята практика Конституционният съд приема, че ретроактивното действие на правна норма, която урежда материални граждански правоотношения, не е по принцип забранено от Конституцията - *per argumentum a contrario* от чл. 5, ал. 3 от Конституцията (Решение № 7 от 10.04.2001 г. по к. д. № 1/2001 г., Решение № 12 от 11.11.2010 г. по к. д. № 15/2010 г., Решение № 8 от 27.05.2021 г. по к. д. № 9/2020 г., Решение № 4 от 20.04.2021 г. по к. д. № 1/2021 г.). Съдът многократно прави разграничение между обратното действие на правна норма, която преурежда факти, осъществили се преди влизането ѝ в сила, като правните последици от тях се считат за породени от момента на осъществяване на факта (ретроактивност *stricto sensu, ex tunc*), и обратното действие на правна норма, която преурежда от влизането си в сила правните последици на факти, настъпили преди влизането ѝ в сила (привидна, несъщинска ретроактивност, *interferentio in juris vinculo*; Решение № 10 от 24.10.2013 г. по к. д. № 8/2013 г., Решение № 4 от 11.03.2014 г. по к. д. № 12/2013 г., Решение № 5 от 11.05.2017 г. по к. д. № 12/2016 г., Решение № 5 от 27.03.2017 г. по к. д. № 11/2017 г.). С оглед на това разграничение Конституционният съд преценява съответствието на оспорената правна норма с конституционните принципи и разпоредби (Решение № 5 от 11.05.2017 г. по к. д. № 12/2016 г.).

Установеното в § 5 ПР на ЗИДСК правило преурежда занапред (от датата на влизането на закона в сила) правните последици от настъпил в миналото факт - узнаването от презумптивния и от претендиращия да е биологичен баща на релевантните факти, поради което е налице несъщинско обратно действие.

Конституционният съд посочва в практиката си, че "времето действие на стария и на новия закон от конституционноправна гледна точка не е въпрос на случайност или произволно решение, а такъв на претегляне на конкуриращи се ценности. Законодателните решения от такъв тип трябва да са резултат от преценката за конфликт на ценностите през призмата на пропорционалността". При преценката за конституционна допустимост на времето действие на дадена правна норма при несъщинската

ретроактивност съдът отчита също необходимостта от и съразмерността на това действие по отношение на целите на въведеното ново правило, както и степента на засягане на интересите на съответните субекти (Решение № 5 от 11.05.2017 г. по к. д. № 12/2016 г.).

От конституционно защитените общочовешки ценности, обявени в преамбюла на Конституцията, свързани с произхода, са равенството и справедливостта, а правата на личността, нейното достойнство и сигурност са прогласени за върховен принцип. Правото на неприкосновеност на личния живот на гражданите е установено като самостоятелно основно право в Конституцията и изрично е предвидено правото на защита срещу незаконна намеса в личния и семейния живот и посегателство върху честта, достойнството и доброто име на всеки човек (чл. 32, ал. 1) наред с общото право на защита, установено в чл. 56 от Конституцията. По този начин конституционният законодател утвърждава значимостта на личния и на семейния живот и на тяхната неприкосновеност, както и ценността на честта, достойнството и доброто име като присъщи на всяка човешка личност.

Конституцията изрично декларира, че както децата, така и семейството са под закрилата на държавата и обществото (чл. 14), което значи, че са основополагащи конституционни ценности, на които държавата и обществото дължат защита, но и нещо повече - покровителство, закрилничество. На това задължение на държавата кореспондира правото на детето и на членовете на семейството да изискват относимите за тях и гарантирани от Конституцията права да могат да бъдат осъществявани по начин, който защитава в максимална степен интересите им.

Като гаранция за закрилата на децата и семейството Конституцията установява, че основно право, но и задължение на всеки родител е отглеждането и възпитанието на децата му при ангажимент на държавата да подпомага тяхното осъществяване (чл. 47, ал. 1).

Конституцията не определя смисъла и съдържанието на понятията "личен живот", "семеен живот", "чест", "достойнство" и "добро име". Понятията "личен живот" и "семеен живот" са широки понятия, които не се поддават на нормативно определяне, защото обхващат множество аспекти на физическата и социалната идентичност на човека, на личното му самоопределяне, на установяването и развитието на неговите реални лични връзки с другите хора и обществото. Честта, достойнството и доброто име са социални категории, създадени и съществуващи в социална среда, които са утвърдени от Основния закон като конституционен фундамент на

правния статус на личността. Произходът на всеки човек - неговата биологична връзка с две лица, основана на факта на зачеването и на факта на раждането - е неотделим от съдържанието на понятието "личен живот" и е проявление на най-интимно личното. Произходът има значение за идентичността и интегритета на личността, за физическата и психическата стабилност, за емоционалната устойчивост и цялостния духовен живот на всеки човек. Произходът е неразривно свързан с честта и достойнството и е в основата на гражданскоправния статус на човека.

Поради тази значимост на произхода всички свързани с него въпроси неизменно са предмет на позитивноправна регламентация и българският правен ред не прави изключение. В своето историческо развитие (Закон за припознаване на незаконородените деца, за узаконяването им и за осиновяването - ДВ, бр. 9 от 1890 г.; Закон за лицата - ДВ, бр. 273 от 1907 г.; Закон за извънбрачните деца и за осиновяването - ДВ, бр. 267 от 1940 г.; Закон за лицата и семейството - ДВ, бр. 182 от 1949 г.; Семейен кодекс - ДВ, бр. 23 от 1968 г.; Семейен кодекс - ДВ, бр. 41 от 1985 г.; Семейен кодекс - ДВ, бр. 47 от 2009 г.) националната правна уредба на произхода, както и на свързаните с него права и задължения, търпи развитие, отразяващо променящото се разбиране на обществото за равенството в правата и за значимостта на всяка човешка личност, за ценността на нейната чест и достойнство, включително за правото ѝ на личен и семеен живот.

По отношение на бащинството, установено по презумптивен път - на основата на прилаганата от римското право презумпция *pater is est quem nuptiae demonstrant* (баща е този, когото бракът посочва), законодателят последователно в годините прецизира изключенията от презумпцията, разширява кръга на активно легитимираните да оспорят това бащинство лица, удължава срока за предявяване на иска за оспорване на бащинството, търси точния баланс между различните хипотези на презумптивното бащинство, установява стриктно предмета на доказване.

Произходът на всеки човек и произтичащите от него отношения неизменно са приемани като същностен елемент на правото на личен и семеен живот по смисъла на чл. 8 от Конвенцията. В практиката си Европейският съд по правата на човека разглежда въпросите на произхода, и в частност на възможността да се определи или да се отрече правната връзка на един мъж с дете, като свързани с правото на всеки на неприкосновен личен и семеен живот (например: *Rasmussen v. Denmark*, № 8777/79, 28 ноември 1984 г., § 33; *Nylund v. Finland*, № 27110/95, 29 юни 1999 г. (dec.); *Shofman v. Russia*, № 74826/01, 24 ноември 2005 г., § 33;

Chavdarov v. Bulgaria, № 3465/03, 21 декември 2010 г., § 36; Kautzor v. Germany, № 23338/09, 22 март 2012 г., § 61; A. L. v. Poland, № 28609/08, 18 февруари 2014 г., § 59; Adebowale v. Germany, № 546/10, 2 декември 2014 г. (dec.), § 23 и 24; L. D. and P. K. v. Bulgaria, № 7949/11 и 45522/13, 8 декември 2016 г., § 54; R. L. and Others v. Denmark, № 52629/11, 7 март 2017 г., § 38; Doctorov v. Bulgaria, № 15074/08, 5 април 2018 г., § 18).

Конвенцията е международен договор, ратифициран по конституционно предвидения ред, обнародван и влязъл в сила за България, поради което и на основание чл. 5, ал. 4 от Конституцията е част от вътрешното право на страната, прилага се пряко и има предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които ѝ противоречат. Конституционният съд в своята практика приема, че по отношение на конституционно установените основни права, които са предмет на даденото от него задължително тълкуване, или тези, законовата уредба на които е била предмет на преценка за конституционносъобразност, не са налице различия в смисъла на правата, гарантирани от Конституцията, и сходните им, гарантирани от Конвенцията: за чл. 6 от Конвенцията - Решение № 3 от 4.05.2011 г. по к. д. № 19/2010 г., Решение № 1 от 1.03.2012 г. по к. д. № 10/2011 г., Решение № 14 от 9.10.2018 г. по к. д. № 12/2017 г., Решение № 13 от 5.10.2021 г. по к. д. № 12/2021 г.; за чл. 8 - Решение № 1 от 10.02.1998 г. по к. д. № 17/1997 г., Решение № 2 от 12.03.2015 г. по к. д. № 8/2014 г., Решение № 8 от 15.11.2019 г. по к. д. № 4/2019 г.; за чл. 10 - Решение № 7 от 4.06.1996 г. по к. д. № 1/1996 г., Решение № 8 от 15.11.2019 г. по к. д. № 4/2019 г.; за чл. 14 - Решение № 4 от 21.04.1992 г. по к. д. № 1/1991 г.

Това дава основание Конституционният съд при упражняване на правомощието по чл. 149, ал. 1, т. 2, пр. 1 от Конституцията, свързано с правата, гарантирани от Конституцията и от Конвенцията, да взема предвид и поясненията, гаранциите и развитието на визиращите тези права норми, възприети в еволютивната практика на Европейския съд по правата на човека. Конституционният съд не намира основание и в настоящото производство да се отклони от практиката си да отчита релевантната юриспруденция на Европейския съд по правата на човека, доколкото българската Конституция не гарантира по-висок стандарт на защита на правото на личен и семеен живот, свързано с произхода, от това, което гарантира Конвенцията, и доколкото по този начин не се ограничава или намалява тази защита съгласно Конституцията (Решение № 2 от 18.02.1998 г. по к. д. № 15/1997 г.).

Освен посочените, защитени от Конституцията права, които имат отношение към въпросите на произхода, Конституционният съд приема за относими към преценката му за конституционност на оспорения § 5 ПР на ЗИДСК установените в Конституцията основни принципи: на правовата държава (чл. 4, ал. 1), на равенството пред закона (чл. 6, ал. 2) и на закрилата на семейството и децата (чл. 14).

В практиката си Конституционният съд подчертава, че принципът на правовата държава като проявление на върховенството на правото е един от основните конституционни принципи (Решение № 24 от 12.12.1995 г. по к. д. № 30/1995 г., Решение № 12 от 13.10.2016 г. по к. д. № 13/2015 г.). Като приема, че принципът има комплексен характер, Конституционният съд последователно разгръща съдържанието му, основано на разбирането, че той обединява правовата държава във формален и материален смисъл, установяващи изискванията най-общо за законност и за справедливост. Като основен елемент на правовата държава във формален смисъл Конституционният съд определя принципа на законност, с който са свързани изискванията за правна сигурност и предвидимост (чл. 4, ал. 1, изр. 2 от Конституцията). Правовата държава в материален смисъл според Конституционния съд включва основните права, тяхното гарантиране, ефективно упражняване и справедливо балансиране (чл. 4, ал. 2 от Конституцията - Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к. д. № 8/2004 г., Решение № 12 от 11.11.2010 г. по к. д. № 15/2010 г., Решение № 14 от 21.12.2010 г. по к. д. № 17/2010 г., Решение № 4 от 11.03.2014 г. по к. д. № 12/2013 г., Решение № 12 от 13.10.2016 г. по к. д. № 13/2015 г., Решение № 8 от 27.06.2017 г. по к. д. № 1/2017 г., Решение № 8 от 15.11.2019 г. по к. д. № 4/2019 г., Решение № 3 от 28.04.2020 г. по к. д. № 5/2019 г., Решение № 13 от 5.10.2021 г. по к. д. № 12/2021 г., Решение № 4 от 22.04.2022 г. по к. д. № 14/2021 г.).

При преценката за конституционност на правна норма, регулираща граждански правоотношения, на която е придадено обратно действие (в общия смисъл), от гледна точка на правовата държава във формален смисъл Конституционният съд преценява спазването на изискването за правна сигурност като гаранция за възможността на гражданите да планират своите действия в съответствие с изискванията на закона и да постигат целите си с разрешени от закона средства. Това включва и преценка дали при обратното действие се отнемат придобити права, или възникват други неблагоприятни правни последици за правните субекти (в този смисъл: Решение № 12 от 11.11.2010 г. по к. д. № 15/2010 г., Решение № 14 от 21.12.2010 г. по к. д. № 17/2010 г., Решение № 5 от

11.05.2017 г. по к. д. № 12/2016 г., Решение № 3 от 7.03.2019 г. по к. д. № 16/2018 г., Решение № 8 от 27.05.2021 г. по к. д. № 9/2020 г.).

Чрез правилото, установено в § 5 ПР на ЗИДСК, законодателят създава правна възможност за упражняване на уреденото с разпоредбите, към които препраща, субективно право на съпруга на майката и на третото лице. Следователно от гледна точка на изискването за правна сигурност правилото на § 5 не е противоконституционно - не създава само по себе си неблагоприятни правни последици за адресатите на субективното право и не им отнема пряко придобити права.

Като свързани с правната сигурност и предвидимост Конституционният съд разглежда и яснотата, точността, разбираемостта, прецизността на оспорената разпоредба (Решение № 9 от 30.09.1994 г. по к. д. № 11/1994 г., Решение № 5 от 26.09.2002 г. по к. д. № 5/2002 г., Решение № 3 от 23.02.2017 г. по к. д. № 11/2016 г., Решение № 8 от 27.06.2017 г. по к. д. № 1/2017 г., Решение № 8 от 15.11.2019 г. по к. д. № 4/2019 г., Решение № 8 от 27.05.2021 г. по к. д. № 9/2020 г.). Буквалното възприемане на разпоредбата на § 5 ПР на ЗИДСК поради непрецизност на използваната от законодателя словесна конструкция крие риск от неяснота по отношение на предпоставките за приложимост на правото по чл. 62, ал. 1, изр. 3 СК, към което препраща § 5, а именно - качеството на съпруг на майката на дете с установен презумптивен произход и неизтекъл срок, като крайният момент за срока за предявяване на иска е пълнолетието на детето. Буквалното възприемане има смисъл, че е необходимо презумптивният баща да е узнал за обстоятелствата преди влизане на изменителния закон в сила и детето да не е навършило пълнолетие. Това поставя въпроса дали искът би бил допустим, ако към датата на предявяването му, т. е. след влизане на изменителния закон в сила, детето вече е навършило пълнолетие.

Регламентацията на субективното право по чл. 62, ал. 1, изр. 3 СК, към което препраща § 5 ПР на ЗИДСК, цели да балансира интересите на презумптивния баща и на детето, като законодателят изрично е определил краен срок за упражняване на субективното право, т. е. определил е времеви предел, достигането на който окончателно стабилизира произхода от презумптивния баща. Това законодателно решение е в съответствие с трайната уредба на иска по чл. 62, ал. 1, изр. 1 СК, която обвързва срока за предявяване на иска за оспорване на презумптивното бащинство от съпруга на майката с узнаването на раждането. Узнаването на раждането на детето с оглед на правния статус на презумптивния баща - съпруг на майката, се предполага с много голяма степен на вероятност, че е в рамките на един

съвсем кратък период след раждането на детето, поради което законодателят не е посочил изрично крайния момент на възможността да бъде упражнено правото - навършването на пълнолетие на детето. Това разбиране за времевия предел за упражняване на правото на оспорване на презумптивното бащинство от съпруга на майката е трайно установено в съдебната практика.

При това положение приложимостта на оспорената разпоредба на § 5 ПР на ЗИДСК в съответствие с целите и логиката на правната норма, чието темпорално действие урежда, е, че към датата на предявяване на иска не трябва да е настъпил крайният момент за упражняване на правото - пълнолетието на детето. Обратното води до сериозна промяна на самото субективно право, защото ще става дума за възможност за оспорване на презумптивното бащинство на лице, което е навършило пълнолетие, и интересите на детето не биха били водещи.

Както се вижда, недостатъчната законодателна прецизност в § 5 ПР на ЗИДСК не прави нормата толкова неясна и неразбираема, че тя да нарушава конституционното изискване за правна сигурност и предвидимост.

Установеното в § 5 ПР на ЗИДСК действие е в съответствие и с принципа на легитимните правни очаквания. Както беше посочено, и до влизане на нормата в сила субектите по чл. 62, ал. 1, изр. 3 и ал. 5, изр. 1 СК обективно са били носители на установеното с тези разпоредби субективно право по силата на Конституцията и на предимството, което чл. 6 и 8 от Конвенцията имат по отношение на вътрешното право с оглед на чл. 5, ал. 4 от Конституцията. Нещо повече - правени са опити да бъде упражнено това право, но липсата на установен правен ред във вътрешното право е лишила негови титуляри от тази възможност и е дала основание да бъде потърсена съдебна защита от Европейския съд по правата на човека. Следователно въведеното с разпоредбата на § 5 ПР на ЗИДСК времево измерение на упражняването на правата по чл. 62, ал. 1, изр. 3 и ал. 5, изр. 1 СК е по-скоро правно очаквано и не е в несъответствие с изискването за предвидимост като проявление на принципа на правовата държава.

Принципът на правовата държава изисква също така оспорената разпоредба на § 5 ПР на ЗИДСК да не нарушава изискването за справедливост като утвърдена с Конституцията общочовешка ценност.

Както бе посочено по-горе, правото на определяне на правната връзка на един мъж (презумптивен баща, който оспорва бащинството, или биологичен баща, който търси да докаже бащинството) с предполагаемото му дете е неотделимо от правото му на личен живот. Правото на мъжа да

ограничи правно признатото му бащинство до действителното му потомство, съответно биологичното му бащинство да получи правно признание, е идентично в ценностен план с правото му да приеме съзнателно бащинската функция независимо от биологичната връзка с детето. Реализирането на всяко от тези права открива възможността за упражняване или за освобождаване от упражняването на родителските права и задължения, а родителството има своето значение при формиране на идентичността на човека, при изграждане на възприятието му за неговата собствена личност, при създаването и развитието на отношенията му в семейството и с другите. То е източник на възможности в духовния и емоционалния личен живот на засегнатите лица и рефлектира върху тяхното достойнство и чест. Правно установеният произход е предпоставка и за следващите от произхода права и задължения на свързаните лица.

При отчитане на значението, което установяването на произхода от бащата има за мъжа и за другите засегнати лица, и на факта, че целта на оспорения § 5 ПР на ЗИДСК е да осигури правна възможност на онези мъже, които поради липса на установен в националното право ред не са могли до влизане на обсъждания Закон за изменение и допълнение на Семейния кодекс в сила да защитят гарантираното им от Конституцията право на личен живот, става ясно, че разпоредбата е замислена и приета с цел да се премахне допуснатата от самия законодател преди това несправедливост. Установеното в оспорената разпоредба правило третира еднакво правни субекти, които се намират в сходна ситуация и които без тази разпоредба биха били третирани различно. Така въведеното с § 5 ПР на ЗИДСК правило осигурява спазването на принципа на равенство по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Конституцията (Решение № 14 от 10.11.1992 г. по к. д. № 14/1992 г., Решение № 6 от 14.06.2022 г. по к. д. № 13/2021 г.) и утвърждава справедливост. Поради това целта на законодателя при установяването на несъщинското ретроактивно действие е сама по себе си легитимна - създава правна възможност за упражняването на едно гарантирано от Конституцията право, за което до влизането на оспорената разпоредба в сила не е създаден процесуален ред за защита.

Въпросите, свързани с произхода, са аспект на правото на личен живот не само на презумптивния баща и на претендиращия да е биологичен баща, но и на детето. То също има право да знае биологичния си произход по отношение на бащата като част от собствената си идентичност. Това следва както от гарантираното от Конституцията и Конвенцията негово право на личен живот, така и от установеното в чл. 7, § 1 на Конвенцията за правата на детето, ратифицирана с решение на Великото народно събрание - ДВ, бр.



32 от 1991 г., обнародвана в ДВ, бр. 55 от 1991 г., в сила за страната от 3.07.1991 г., съгласно който детето има "доколкото е възможно, правото да познава и да бъде отглеждано от своите родители". По своята цел и същност правото на детето и правото на презумптивния, съответно на претендиращия да е биологичен, баща са с еднакво съдържание, но това не ги прави справедливо балансирани.

Най-добрите интереси на детето съгласно чл. 3, § 1 от Конвенцията за правата на детето са първостепенно съображение във всички действия, отнасящи се до децата, а чл. 8, § 1 задължава държавите - страни по същата конвенция, да зачитат правото на детето да запази без незаконна намеса своята самоличност и семейни връзки, както са признати от закона. Тези задължения на държавата са обективирани на конституционно ниво в разпоредбата на чл. 14, която задължава държавата да закриля децата и семейството, както и в чл. 34, ал. 1, гарантиращ правото на всеки на личен и семеен живот. Следователно една правна норма, която урежда правоотношенията във връзка с произхода, трябва да отговаря на изискването за балансиране на правата на детето, на майката и на съпруга на майката, съответно и на претендиращия да е биологичен баща. Водещо за балансирането обаче трябва да е зачитането на най-добрите интереси на детето ("интереса на детето" по израза на Семейния кодекс), защото именно детето и семейството са основополагащи конституционни ценности. Закрилата на детето изисква неговите най-добри интереси да бъдат приоритетно защитени.

Най-добрите интереси на детето при установен презумптивен произход са свързани както с правото му да знае биологичния си произход, така и с правото му да бъде отглеждано и възпитавано в среда, която има характеристиките на истински, действителни семейни отношения, независимо дали те са изградени, или не на основата на биологичното родство. Конституционният съд подчертава, че конституционната закрила на децата и семейството не е обвързана с биологичното родство, а със същността на семейните отношения и значението им за физическото, психическото и емоционалното здраве и устойчивост на детето, за неговото развитие като личност, за правото му да расте в стабилна и обичаща го среда, която допринася за изграждането на неговата личност и му предоставя нужните грижи и закрила.

Многообразието на отношенията, в които може да се окажат лицата, засегнати от оспорване на презумптивен произход, трудно позволява да се унифицират способите за решаване на възможните конфликти между тях.

Отчитайки трудността да управлява биологичната несигурност на факта на зачеването, законодателят е създал презумпцията за бащинство, основана на брака, защото неговата цел е правната стабилност на произхода. Но презумпцията не е необорима. Развитието на способите за доказване на биологичното бащинство, основано на научните постижения, направи установяването на биологичния родител истински сигурно. Това заедно с промяната на ценностната оценка в обществото на фактите, които оборват презумпцията, постепенно разширява възможностите за установяване на биологичното бащинство, като в същото време поставя пред законодателя предизвикателството да намери точния от гледна точка на засегнатите лица и на обществото баланс между осигурената от презумпцията правна сигурност и установяването на истината.

При действието на правилото, уредено в § 5 ПР на ЗИДСК, накърняването на интересите на детето би могло да бъде резултат от периода, в рамките на който презумптивният баща и претендиращият да е биологичен баща са узнали за релевантните обстоятелства, за да упражнят правата си, след влизане в сила на изменителния закон.

Създадената с § 5 ПР на ЗИДСК правна възможност за презумптивния баща да оспори бащинството при отчитане на установения краен момент за упражняване на субективното право - пълнолетието на детето, обективно съвпада в значителна степен с периода на отглеждане и възпитание на детето. Ако в този период презумптивният баща е знаел за обстоятелствата, които опровергават бащинството му, той или е приел факта и следващите от него правни последици, или е търсил начини фактически да го отрече. Приемането на факта на презумптивното бащинство и на неговите правни последици прави съществуващите отношения между презумптивния баща, детето и майката с голяма степен на вероятност съответни на съдържанието на понятията "семейство" и "семеен живот", които Конституцията закриля и които обективно са в съответствие с най-добрите интереси на детето. Поради това презумптивният баща едва ли би търсил оспорване на бащинството си. Неприемането на факта на презумптивното бащинство прави отношенията на презумптивния баща с детето (и майката) с голяма степен на вероятност такива, че трудно изпълват конституционно защитимото съдържание на понятията "семейство" и "семеен живот", поради което и без санкцията на правото не са допринасяли за защита на най-добрите интереси на детето. Законът обаче задължава компетентния съд да реши спора в съответствие с "интереса на детето". Както се вижда, периодът, в рамките на който презумптивният баща е научил за обстоятелствата, опровергаващи бащинството, сам по себе си не може да

доведе до нарушаване на интересите на детето и до конституционно недопустима намеса в правото на засегнатите лица на личен и семеен живот.

Създадената с разпоредбата на § 5 ПР на ЗИДСК правна възможност за третото лице - претендиращ да е биологичен баща, да оспори презумптивното бащинство, с оглед на съдържанието на разпоредбата, към която препраща и която не съдържа изрично краен момент за упражняване на правото - пълнолетието на детето, поражда риск, че трето лице може да оспори всяко презумптивно бащинство, независимо от възрастта на лицето с установен презумптивен произход. Такова разбиране има потенциал оспорването на презумптивното бащинство да засегне не само интереси на дете с установен презумптивен произход, но и такива на много други лица, свързани с него в годините, в т. ч. и техния правен статус. Конституционният съд приема, че установеното в чл. 62, ал. 5, изр. 3 СК задължение на съда да реши спора, като вземе предвид "интереса на детето", изключва тази възможност. Както бе посочено, защитата на най-добрите интереси на детето е принцип, установен в националното ни право като проявление на конституционното задължение на държавата за закрила на децата (чл. 14), също така и на задължението на държавата като страна по Конвенцията за правата на детето, която определя като дете всяко човешко същество под 18 години. Вярно е, че Семейният кодекс не дава дефиниция на понятието "дете" и в контекста на произхода понятията "дете" и "родител" не са обвързани с възрастта, а имат съдържание на правно призната връзка между две лица, при която едното произхожда от другото, но принципът за защита на най-добрите интереси на детето не се прилага по отношение на лица, навършили 18 години, тъй като те не са обект на особена грижа от страна на държавата по смисъла на чл. 14 от Конституцията.

Следователно формалната липса на краен срок за упражняване на правото по § 5 ПР на ЗИДСК в контекста на чл. 62, ал. 5, изр. 1 СК, към която оспорената разпоредба препраща, не дава основание да се приеме неограничена от достигането на пълнолетие на детето възможност за упражняване на субективното право от третото лице, което претендира да е биологичен баща на лице с установен презумптивен произход.

Единствено такова казуално тълкуване на оспорената разпоредба на § 5 ПР на ЗИДСК поставя в равностойно положение оспорващия презумптивен и претендиращия да е биологичен баща. То е в съответствие и с изискването компетентният съд да реши делото, "като вземе предвид интереса на детето", т. е. като гарантира защита на конституционните ценности - децата и семейството, и едновременно балансира точно интереса

на обществото от стабилност на правно установения произход и правото на всеки на неприкосновеност на личния му живот.

При отчитане на така изясненото ограничение в действието на § 5 ПР на ЗИДСК по отношение на правото на претендиращия да е биологичен баща е възможно интересите на третото лице, на презумптивния баща, на майката и на детето да съвпадат, защото всички приемат факта на зачеване от третото лице и не оспорват неговото бащинство, но е възможно и техните интереси да не съвпадат. При съвпадение на интересите на засегнатите лица няма правна логика всички те да признават и да искат фактическото положение да бъде правно признато, независимо колко назад във времето е узнаването на раждането на детето, а съдът да не го допусне, защото е налице обективно съответствие с най-добрите интереси на детето. Когато правните интереси на засегнатите лица не съвпадат, справедливият баланс на интересите е гарантиран от задължаването на компетентния съд да реши делото, като вземе предвид "интереса на детето" като конституционна ценност, изискваща приоритетна защита.

Следователно установеното чрез § 5 ПР на ЗИДСК несъщинско обратно действие по отношение на субективни права на презумптивния и на претендиращия да е биологичен баща не е само по себе си конституционно нетърпимо. То не засяга конституционните ценности - децата и семейството, и свързаните с тях право на личен и семеен живот на засегнатите лица и не нарушава гарантираната им от Конституцията засилена защита.

Разпоредбите на чл. 62, ал. 1, изр. 3 и на ал. 5, изр. 1 СК, към които препраща оспореният § 5 ПР на ЗИДСК, са свързани с изр. 4 на ал. 1 и с изр. 3 на ал. 5 на същия чл. 62 СК. Конституционният съд подчертава, че установеното в посочените изр. 4 и 3 правило изисква от компетентния съд по конкретния правен спор да преценява дали въобще да допусне при действието на § 5 разглеждането на иска по същество, като се ръководи именно от най-добрите интереси на детето. Такова разбиране осигурява справедлив баланс на правата на всички засегнати при оспорване на презумптивното бащинство лица. То съответства в най-пълна степен и на духа на посочената по-горе относима практика на Европейския съд по правата на човека. Едва когато компетентният съд установи през призмата на най-добрите интереси на детето, че социалната и семейната реалност не съответстват на възприетата правна презумпция, следва да пристъпи към разглеждане на делото по същество. Такъв подход на компетентния съд е оправдан от социалния консенсус в подкрепа на родителството като основано на устоялото векове правило, че родителят действа винаги в

интерес на детето, както и на изискването за справедливост и за отговорност на възрастните към децата. Така става реално изпълнимо задължението на държавата по чл. 14 от Конституцията за закрила на детето и семейството, защото най-добрите интереси на детето не се определят единствено от биологичния му произход. Обратното на изложеното създава риск от установяване на правно положение, което не е в съответствие с духа и разума на разпоредбата на чл. 14 от Конституцията, която компетентният съд е длъжен да съобрази.

По тези съображения Конституционният съд приема, че оспореният § 5 ПР на ЗИДСК в контекста на изложеното разбиране на разпоредбите, към които препраща (чл. 62, ал. 1, изр. 3 и ал. 5, изр. 1 СК), не е в несъответствие с изискванията, произтичащи от принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията), не засяга засилената, конституционно гарантирана закрила на децата и семейството (чл. 14 от Конституцията) и не навлиза по конституционно нетърпим начин в неприкосновеността на личния и семейния живот на засегнатите лица (чл. 32, ал. 1 от Конституцията). Поради това искането на омбудсмана за установяване на противоконституционност на § 5 ПР на ЗИДСК следва да бъде отхвърлено.

Въз основа на изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

### **РЕШИ:**

ОТХВЪРЛЯ искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на § 5 от преходните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс (ДВ, бр. 103 от 2020 г.).

### **Особено мнение на съдиите Филип Димитров и Красимир Влахов**

Не сме съгласни с решението на мнозинството, с което се отхвърля искането на омбудсмана за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 5 от преходните разпоредби на ЗИД на СК (ДВ, бр. 103 от 2020 г.) в частта относно придаденото обратно действие на чл. 62, ал. 5 СК, в подкрепа на което излагаме следните съображения:

Преди всичко, като отправна точка възприемаме посоченото в мотивите на решението, че оспорената разпоредба на § 5 ПР на ЗИД на СК определя единствено темпоралното измерение на действието на други самостоятелни разпоредби (чл. 62, ал. 1 и 5 СК), които не са оспорени от

омбудсмана. Същевременно тяхното конкретно съдържание е релевантно в настоящото производство, тъй като определя конституционната търпимост или нетърпимост на обратното действие на § 5, т. е. придаването на правни последици на факти, които са се реализирали преди влизане на закона в сила. В този смисъл в случая сме изправени пред хипотеза на несъщинско обратно действие - новият закон придава занапред ново правно значение на осъществени в миналото факти. Иначе казано, съдът не може да формира директен извод за конституционносъобразност на неоспорената разпоредба на чл. 62, ал. 5 СК, но е длъжен да прецени дали подвеждането под нея на осъществени неограничено назад във времето факти не противоречи на Конституцията, а за целта трябва да се изследва съдържанието на обективизираното в посочената норма правило за поведение, като се има предвид, че то е насочено към защита на правата на определена група лица по начин, който засяга чужди права. А в такъв случай, както е посочено в Решение № 5 от 2017 г. по к. д. № 9/2016 г., е необходимо да се изследва дали "интересът на засегнатите субекти има тежест, по-голяма от тази на основанията на законодателя да извърши промените". Точно по този въпрос застъпваме виждане, различно от това, обусловило отхвърляне на искането на омбудсмана в посочената част.

Оспореният § 5 подвежда под общ знаменател чрез придаденото им обратно действие две хипотези, уредени в ал. 1 и 5 на чл. 62 СК, като и двете защитават правото на личен живот в аспекта на истинност на произхода, но на лица, намиращи се в съвсем различно положение от житейска и от правна гледна точка. В единия случай самият презумптивен баща оспорва произхода на детето от него, т. е. той самият отрича връзката родител-дете, в която е участник. В другия случай връзка родител-дете съществува и по подразбиране не се оспорва от участниците в нея (всеки от тях има собствено право на иск за оспорване на бащинството), а трето лице с твърдението, че е биологичен баща, се домогва да разруши тази правна връзка (която е изпълнена и с много лично, емоционално съдържание) независимо от тяхната воля, замествайки бащата. Разбира се, друг е въпросът, че по силата на закона бащата може формално да бъде изместен от правната връзка, но в същинския, дълбоко личен смисъл на понятието връзка родител-дете не се изгражда със силата на принудата и точно в това е проблемът, защото чл. 62, ал. 5 СК позволява на трето лице да се намеси в една установена семейна връзка, което рискува да причини изключително неблагоприятно психическо и емоционално въздействие върху членовете на едно чуждо семейство. В общата хипотеза на чл. 62, ал. 5 СК, при която искът може да се предяви в 1-годишен срок от узнаване на раждането,

рискът е премерен и пропорционален на преследваната легитимна цел (установяване истинността на произхода на детето от определен баща като елемент от правото на личен живот на последния), доколкото житейски може да се предполага, че узнаването няма да е отдалечено значително от момента на раждането и следователно детето предвид малката си възраст все още не е установило съзнателна емоционална връзка с презумптивния си баща. Не така стои въпросът обаче с придаденото от § 5 обратно действие на тази възможност, тъй като се рискува разрушаване на установени дългогодишни отношения родител - дете, а и изобщо семейни връзки за сметка на установяване на един биологичен факт, който сам по себе си не обуславя възникване на такава пълноценна връзка. Ако не беше така, защо българското законодателство гарантира тайната на осиновяването и дори криминализира нарушаването ѝ (чл. 145, ал. 2 НК)? Отговорът е ясен - защото защитава изградените и установени семейни отношения, произтичащи от осиновяването, пред които биологичният факт на произхода следва да отстъпи в интерес на правната сигурност и на правото на личен живот на членовете на семейството (в този смисъл следва да се отчете и чисто количественият превес на засегнатите интереси пред този на претендиращия да е баща на детето).

От съществено значение е да се обърне внимание, че и в двете хипотези законът не защитава правото на детето да узнае произхода си като елемент от правото му на личен живот. Обект на защита е правото на личен живот в посочения аспект само на бащата - презумптивен (в хипотезата на ал. 1) или претендиращ да е такъв (в хипотезата на ал. 5). Нещо повече - и в двата случая правото на личен живот на детето се засяга от упражняването на това право, защото то самото разполага с възможността, ако желае, да упражни собственото си право на иск за оспорване на презумптивното бащинство (чл. 62, ал. 4 СК), но хипотезата предполага до момента да не е упражнило това си право, вкл. защото не знае истината за биологичния си произход, различен от правноустановения. Когато такъв иск е предявен от презумптивния или от претендиращия баща, детето ще има процесуалното качество на ответник по силата на изричната разпоредба на чл. 63, ал. 1 СК. При това положение не виждаме как би могло да се поддържа, както възприема мнозинството, че "по своята цел и същност правото на детето и на презумптивния, съответно на претендиращия за биологичен, баща са с еднакво съдържание". Вярно е само, че простият биологичен факт на произхода не може да бъде установен различно спрямо тях, но всеки от двамата има собствена, строго индивидуална лична сфера, в която се разполагат установените семейни връзки, включително тази на детето с

презумптивния му баща. Да не говорим за отражението, което самото предявяване на иска по чл. 62, ал. 5 СК би могло да има по-специално върху състоянието на брачната връзка между майката и презумптивния баща, а това засяга изключително тяхната лична сфера (без да се оспорват, разбира се, и неблагоприятните последици за психиката на детето от разстройването на отношенията между родителите му).

Защо смятаме за противоконституционно конкретно придаденото обратно действие на чл. 62, ал. 5 СК?

За да се прецени степента на засягане на чужда правна сфера при придаденото обратно действие на възможността трето лице да оспори презумптивното бащинство на детето, преди всичко трябва да се определи кой е интересът, на който да се отдаде приоритет - този на детето или този на претендиращия да е негов биологичен баща, тъй като няма съмнение, че в случая законът ги поставя в условия на противопоставяне. Разглежданата в решението на мнозинството "принципна хипотеза", при която между третото лице, презумптивния баща, майката и детето липсва спор относно бащинството на третото лице, макар и житейски да не може да бъде изключена, в никакъв случай не може да се предполага и да служи като отправна точка при преценката за конституционност на оспорената законова уредба. Разпоредбата на чл. 62, ал. 5 СК урежда правото на иск за оспорване, респ. за установяване на бащинството на претендиращия да е биологичен баща, а по подразбиране интересът от искова защита предполага наличие на правен спор. Впрочем заслужава си да се има предвид, че доколкото произходът засяга не само личната сфера на лицата, но има и важна социална функция, неслучайно процесуалното законодателство не допуска постановяване на решение при признание на иска по искове за гражданско състояние, вкл. по искове за установяване и оспорване на произход (чл. 334 във връзка с чл. 331, ал. 1 ГПК). В този смисъл хипотетичната липса на спор относно биологичното бащинство е без значение в това производство - предмет на установяване е простият биологичен факт на зачеването на детето от определен баща. Именно по тази причина неколкократно извършеното от законодателя задължаване на съда да преценява интереса на детето при решаването на спора на практика е лишено от смисъл и е изпразнено от регулативен потенциал. Защото, ако доказателствата по делото установяват бащинството на ищеца, по какъв начин интересът на детето ще обуслови отхвърляне на иска? При това същинската, а и до голяма степен - непоправима, вреда за отношенията в рамките на засегнатото от процеса семейство, вкл. за интереса на детето да



расте в хармонична и устойчива семейна среда, ще е причинена от самия факт на предявяване на иска с излагане на неговите основания.

Няма съмнение, че произходът е важен елемент от правото на личен живот и това е вярно както за детето, така и за неговите родители. В случая е оспорена уредба, която категорично защитава правото на личен живот само на бащата (детето си има собствено право да оспори бащинството от презумптивния баща по чл. 62, ал. 4 СК, която уредба не е предмет на оспорване в това производство). Така че въпросът е: дали това право на третото лице, което твърди, че е биологичен баща, накърнява по конституционно недопустим начин чужди права - тези на детето и на неговото семейство, включващо най-малкото майката и установения баща, в хипотезата на § 5, при която може да се оспори произход на едно вече пораснало дете със здраво установени семейни връзки, вкл. след като е навършило пълнолетие. Тук е мястото да обърнем внимание, че за разлика от исковете на презумптивния баща и на детето искът на претендиращия да е баща е ограничен единствено от момента на узнаване на раждането, но не и от навършване на пълнолетие на детето, което едва ли е случайно и поставя под съмнение почтеността на преследваните с оспорената уредба цели, още повече като се има предвид крайно некоректното позоваване на практиката на ЕСПЧ в мотивите на законопроекта за изменение и допълнение на СК, на което ще се спрем по-нататък. Извършеното в мотивите на мнозинството корективно тълкуване на чл. 62, ал. 5 СК, според което формалната липса на краен срок за предявяване на иска "не дава основание да се приеме тълкуване за неограничена от достигането на пълнолетие на детето възможност назад във времето да бъде узнато раждането му от претендиращия за биологичен баща", представлява недопустима според нас подмяна на изричната воля на законодателя, според която третото лице може да води такъв иск и след навършване на пълнолетие на детето, като срокът тече винаги от момента на узнаването. Съпоставянето на текста на ал. 5 с този на ал. 1, който е част от извършената със същия ЗИД на СК обща промяна в материята на оспорването на бащинството, достатъчно ясно сочи, че в случая е налице ясно проведена законодателна идея относно срока за предявяване на иска на третото лице, а не неяснота, подлежаща на преодоляване по пътя на тълкуването. Така уредената безсрочност на възможността за оспорване на презумптивното бащинство сама по себе си прави уредбата противоконституционна поради прекомерното, непропорционално навлизане в чужда лична и правна сфера, за което интересът на третото лице за установяване на истинността на произхода на детето от него със сигурност не е достатъчно оправдание.

Според чл. 3, т. 1 от Конвенцията за правата на детето на ООН "висшите интереси на детето са първостепенно съображение във всички действия, предприети от обществени или частни институции за социално подпомагане, от съдилищата, административните или законодателните органи". Къде в случая е интересът на детето? Големият проблем на уредбата на чл. 62, ал. 5 СК (отново с уговорката, че предмет на оспорване е само обратното й действие) е, че тя позволява оспорване на установен и правно признат презумптивен произход на детето от бащата, т. е. от съпруга на майката. Всяко трето лице с твърдението, че в определен минал момент е имало макар и случаен, инцидентен интимен контакт с майката, получава възможност да оспори произхода на едно дете от единствения баща, когото то познава и с когото има изградена и правно призната връзка, и то неограничено назад във времето. Със самото предявяване на такъв иск може да бъде унищожен светът на едно семейство само защото трето лице има интерес да установи един прост биологичен факт и по този начин да нахлуе в живота на едно чуждо семейство, компрометирайки и дори унищожавайки отношенията между членовете му. Само че семейството, особено в съвременния свят, изобщо не се основава само на произхода, което освен по подразбиране следва и от множество разпоредби на СК (чл. 60, ал. 5, чл. 61, ал. 4, чл. 62, ал. 6), които не позволяват произходът както от майката, така и от бащата да бъде оспорван, когато раждането е извършено при асистирана репродукция. Отделен аргумент за това е и вече коментираната тайна на осиновяването. С какво донорът на семенна течност е по-важен за детето от мъжа, който преди 15 години е имал случаен интимен контакт с майката? Да не говорим, че един такъв иск може да се използва и само за дискредитиране на майката и разбиване на отношенията й с нейния съпруг. Разбира се, чл. 62, ал. 5 СК не е предмет на оспорване, но тук става дума за интензивността, с която се навлиза в чужда лична сфера и изградени семейни връзки, което е от значение при преценката дали придаденото обратно действие на тази възможност е оправдано. А третото лице, упражнило правото си на такъв иск, на практика рискува само отговорност за разноски, ако искът му бъде отхвърлен.

Категорично не приемаме, че правото на детето да знае произхода си може да е оправдание за намеса на трето лице в чужд семеен живот, и то по начин, който е в състояние да го разруши. Оспорената уредба се отнася до правото на иск на третото лице, което твърди да е биологичен баща, което с този иск защитава собственото си право на личен живот за сметка на правото на личен живот на други (повече от едно) лица, сред които на първо място е самото дете. Детето не е субект на това право, а тъкмо обратното - явява се

засегнато от упражняването му и по настоящото дело съдът трябва да изследва конституционната търпимост на резултата от упражняване на това право по отношение на самото дете и неговите установени родители. Пак обръщаме внимание - изправени сме пред хипотеза на деца с установен, правно признат произход от бащата и по тази причина искът на третото лице е за оспорване на бащинство, а не за установяване на бащинство по отношение на дете, което няма известен баща (тогава може направо да се извърши припознаване). При това приложното поле на тази уредба включва на практика само случаите на произход от бащата, установен по силата на презумпцията за бащинство, тъй като чл. 66, ал. 5 СК урежда отделно и самостоятелно възможността припознаването да се оспори от лице, което твърди, че е биологичен родител на припознатия. Уредбата създава реален и непремерен риск от разрушаване на установени семейни връзки, а чл. 8.1 от Конвенцията за правата на детето задължава държавите - страни по Конвенцията, да зачитат правото на детето да запази без незаконна намеса признатите си от закона семейни връзки. Без всякакво съмнение презумпцията за бащинство, установена в чл. 61, ал. 1 СК, установява законен произход на детето от бащата и на детето следва да се гарантира възможността да го запази, щом нито то самото, нито презумптивният баща или майката го оспорват. Както вече беше посочено, всеки от тях има собствено право на иск за оспорване на бащинството и хипотезата на чл. 62, ал. 5 СК предполага те да не са го упражнили.

Все предвид необходимостта да се отчете съдържанието на нормите, чието темпорално действие отмерва оспореният § 5, обръщаме внимание на опасността, която поражда възприетата от законодателя в чл. 62, ал. 5 СК конструкция, според която отрицателният установителен иск за оспорване на бащинството задължително се съединява с положителен установителен иск за установяване бащинството на третото лице. Идеята е ясна и поначало е правилна - не може третото лице да оспорва произхода на детето от бащата, ако то самото не претендира да е биологичен баща. Житейски е напълно възможно обаче детето да не произхожда от презумптивния баща, но и ищецът да не е негов баща. В такъв случай, ако се приеме, че законът е предвидил кумулативно съединяване на двата иска, изискващо едновременното им разглеждане и произнасяне по тях, съдът с решението си ще признае, че детето не е на законния баща, но заедно с това ще отхвърли иска за бащинство на претендиращия да е биологичен баща. В резултат детето няма да има баща - резултат, който е абсурден и очевидно конституционно нетърпим. Преодоляването на този проблем според нас би изисквало произходът на детето от третото лице да е вече установен като

предпоставка за правния интерес от оспорване на презумптивното бащинство (т. е. съдът да се произнесе по иска за оспорване на бащинството само в случай, че ищецът е доказал собственото си биологично бащинство), тъй като всяка друга конструкция застрашава прекомерно интереса на детето. Разбира се, начинът, по който ще се тълкува и прилага чл. 62, ал. 5 СК, е от изключителната компетентност на съдилищата.

Крайно некоректно и казано в прав текст - непочтено, е от страна на законодателя извършената цялостна промяна в нормативната уредба относно оспорването на бащинството да се оправдава с практика на ЕСПЧ, която е само частично относима към проблематиката. Решението по делото "Докторов срещу България" (постановено по жалба № 15074/08), посочено като причина за извършените промени в чл. 62 СК в мотивите на законопроекта за изменение на СК на Министерския съвет, се отнася до хипотеза, която е относима само към приложното поле на чл. 62, ал. 1 СК, но не и към ал. 5. С него е защитено правото на личен живот по чл. 8 ЕКПЧ на лице, което е презумптивен баща на дете, заченато от друг баща. В разгледания от ЕСПЧ случай жалбоподателят не е могъл да оспори бащинството си (своето, а не чуждо!) поради изтекъл преклузивен срок за предявяване на иска. Разбираемо е да се даде възможност на едно лице да оспори собственото си бащинство, което противоречи на биологичната истина. Но това няма нищо общо с хипотезата, при която трето лице се домогва да установи собственото си бащинство там, където има изградени семейни връзки на базата на едно установено и неоспорвано бащинство. Не е безразлично дали има или няма правно призната, изградена и по подразбиране изпълнена със съдържание връзка родител - дете. В случая "Докторов", проекция на който е хипотезата на чл. 62, ал. 1 СК, такава връзка очевидно няма, щом бащата не се счита за такъв. А в хипотезата на чл. 62, ал. 5 СК е точно обратното - има изградена връзка родител - дете, която трето лице се домогва да разруши в името на собственото си право на личен живот. Няма място за смесване на двете хипотези. Затова и в самото решение "Докторов" ЕСПЧ подчертава, че "положението, в което се намира жалбоподателят в настоящото дело, трябва да се разграничи от това на жалбоподателите в редица други дела, които са се опитали да оспорят или да претендират за бащинство въз основа на биологична реалност, противоречаща на установените правни презумпции (бел. - точно такава е презумпцията за бащинство)...". В решението си ЕСПЧ е посочил също така, че "биологичният баща не трябва да бъде напълно възпрепятстван да установи бащинството си или изключен от живота на детето, освен ако съществуват наложителни причини, свързани с висшия интерес на

последното, това да бъде направено. Това не включва непременно задължение да се позволи на един предполагаем биологичен баща да оспори статуса на законния баща... Съдът е преценил, че отказът да бъде разгледан иск за установяване на бащинство на жалбоподателя не е нарушил справедливия баланс и следователно не е нарушил чл. 8, доколкото този отказ е бил основан не само на факта, че детето вече е имало установен чрез припознаване произход или по презумпция за бащинство, но също така и на съществуването на социална и семейна връзка между детето и неговите законни майка и баща." Тази част от мотивите на ЕСПЧ е била удобно спестена при аргументиране на предложената от Министерския съвет промяна в законовата уредба на оспорване на бащинството, а това само по себе си е достатъчно, за да постави под въпрос почтеността на преследваните цели, още повече с оглед предвиденото обратно и на практика неограничено назад обратно действие на новата ал. 5 на чл. 62 СК, което придава на уредбата елемент на извънредност.

Впрочем австрийският Конституционен съд, основавайки се тъкмо на практиката на ЕСПЧ, е имал повод да отбележи по напълно идентичен казус с разглеждания (Решение G494/2015-15 от 13.12.2016 г.), че "както ЕСПЧ е постановил, от чл. 8 КЗПЧОС не следва задължение на държавата да разреши на предполагаемия биологичен баща да оспори статута на законния баща или в отделен иск да разреши установяване на биологично бащинство и опровергаване на законно. С оглед на това Конституционният съд не счита, че във всеки случай по чл. 8 КЗПЧОС следва правото на биологичния баща да предизвиква оспорване на произхода на едно дете, живеещо в стабилно социално семейство... на биологичния баща не се предоставя право по този начин да нахълта в едно безупречно семейство (дело Kautzor и дело Ahrens - ЕСПЧ, 22.03.2012, жалба № 45071/09)".

За да направи конституционно търпима оспорената законова уредба, мнозинството обосновава, че интересът на детето е предпоставка за допустимост на иска по чл. 62, ал. 5 СК и следователно решаващият съд, "като се ръководи именно от най-добрите интереси на детето", ще преценява дали да допусне до разглеждане иска на претендиращия да е биологичен баща. Категорично не можем да споделим такава тълкувателна конструкция, посредством която Конституционният съд се изявява като позитивен законодател, създавайки по пътя на тълкуването процесуална предпоставка за допустимост на производството, която по същността си предполага провеждане на своеобразен "процес относно процеса", за да се прецени дали да се пристъпи към разглеждане на предявения иск. Поначало всяка процесуална предпоставка по естеството си прегражда исковата

защита (т. е. конституционното право на защита по чл. 56 от Основния закон) и поради това е крайно съмнително дали може да се извежда по пътя на тълкуването, а по-скоро изисква нарочна законова уредба, която е от изключителната компетентност на законодателната власт. В този смисъл възприетото от мнозинството тълкуване на чл. 62, ал. 5 СК не е конформно (съхраняващо, щадящо) тълкуване, а направо корективно и подменящо волята на законодателя, който изрично е предвидил, че интересът на детето е от значение при решаването на делото по същество (по-горе изразихме резерви към регулативния потенциал на това законодателно решение). Необходимостта от едно тълкуване произтича от неяснота или непълнота на уредбата (чл. 46, ал. 1 и 2 ЗНА), при което целта на тълкуването е да внесе необходимата яснота относно волята на законодателя, но не и да подмени същата, като изведе ново, съвършено различно правило за поведение, а в случая резултатът е именно такъв. Освен това не може да не се отчете липсата на компетентност на Конституционния съд не само да законодателства, но и да обвързва по задължителен начин правоприлагащите органи с възприетото от него по пътя на тълкуването съдържание на подложените на контрол за конституционност закони (това е така още повече, когато даденото от съда тълкуване се отнася не до самата оспорена разпоредба, а до друга, към която последната препраща, а настоящият случай е точно такъв). Тълкувателната компетентност на Конституционния съд е ограничена до Основния закон (чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията), докато надзорът за точното и еднакво приложение на законите е възложен на върховните съдилища (чл. 124 и чл. 125, ал. 1 от Конституцията), което е конституционно основание за тяхната тълкувателна компетентност (Решение № 2 от 2005 г. по к. д. № 9/2004 г.). Разбира се, упражняването на абстрактен контрол за конституционност изисква Конституционният съд да изследва смисъла и съдържанието на оспорения закон, които "той съпоставя с мерилото, с Конституцията" (проф. Нено Неновски, "За "условното съответствие" на закона с Конституцията, сп. "Правна мисъл", 1997, № 3-4). Може ли обаче изведеното в мотивите тълкуване на закона, приет за конституционно съобразен, да обвърже съдилищата да го прилагат именно по начина, указан от Конституционния съд? Положителният отговор, предвид липсата на нарочно произнасяне на съда по въпроса, е повече от съмнителен и не е случайно, че в цитираната статия проф. Неновски посочва, че с цел "избягване на съмнения и разноречия... е уместно "условното съответствие" да се отбелязва и в диспозитива на решението". Разбира се, приетият за конституционно съобразен закон би следвало да се прилага именно в смисъла, в който го е изяснил Конституционният съд, защото само в този смисъл той

е съответен на Основния закон, но тази конструкция на този етап е по-скоро пожелателна - липсва механизъм, посредством който тълкуването на закона, проведено от Конституционния съд, да обвърже съдилищата. По тази причина като че ли в практиката доминира разбирането, обективизирано например в Определение № 113 от 22.11.2011 г. по гр. д. № 444/2020 г. на ВКС, първо гражданско отделение, че "липсва спор както в правната теория, така и в съдебната практика, че мотивите на решенията на Конституционния съд на Република България имат обвързваща сила само в случаите, когато тези решения имат тълкувателен характер по смисъла на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, но не и в случаите, когато решението е постановено по искане за установяване на противоконституционността на акт на Народното събрание, на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията...".

Като се има предвид, че зачитането на мотивите на Конституционния съд относно конституционносъобразното съдържание на подложения на контрол за конституционност закон на практика е пожелателно, резултатът от решението на мнозинството ще бъде, че оспореният закон ще остане действащо право в съдържанието му, прието от законодателя, и най-вероятно ще бъде прилаган по начина, който следва от формулировката му. А като такъв той е конституционно нетърпим, което не се оспорва и от мнозинството, защото в противен случай не би имало необходимост от провеждане на корективно тълкуване.

Обръщаме внимание също така, че съобразно изложеното в Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г. относно тълкувателната компетентност на Конституционния съд целта на всяко тълкуване е "изграждане на ясна и безпротиворечива система от норми", като по този начин се осигури ефективността на правната уредба. Страхуваме се, че изведеното от мнозинството корективно тълкуване на оспорената законова разпоредба ще постигне точно обратния резултат. Не виждаме по какъв начин изследването на интереса на детето като предпоставка за разглеждането на иска по същество би могло да се съвмести с приложимата процесуална уредба. Съдът, сезиран с иск по чл. 62, ал. 5 СК, няма друг избор, освен да процедира по общия ред - да връчи на ответниците (вкл. на самото дете) преписи от исковата молба и приложенията, като им укаже необходимостта да дадат отговор в едномесечен срок (чл. 131, ал. 1 ГПК), в разпоредително заседание да се произнесе по доказателствените искания (чл. 140, ал. 1 ГПК), в първото заседание да докладва делото с посочване на релевираните от страните фактически твърдения, на които се основават техните искания и възражения (чл. 146, ал. 1 ГПК), след което да пристъпи към събиране на доказателствата, които е преценил като относими, допустими и необходими

(чл. 148 във връзка с чл. 146, ал. 4 ГПК). При това назначаването на ДНК експертиза относно бащинството е негово служебно задължение (чл. 195, ал. 1 ГПК, както и т. 3 от Тълкувателно решение № 1 от 9.12.2013 г. по т. д. № 1/2013 г. на ОСГТК на ВКС). Този процесуален ред не предвижда възможност първо да се събират доказателства за интереса на детето от уважаване на иска (по-конкретно, че "социалната и семейната реалност не съответстват на възприетата правна презумпция"), а евентуално след това - тези по съществуващото на спора (не само логиката на процеса, но дори и систематичното място на разпоредбата на чл. 130 ГПК недвусмислено сочи, че проверката за допустимост се извършва преди връчване на исковата молба на ответника). Очевидно процесът на събиране на доказателства е един и простият биологичен факт на зачеването (установен с ДНК експертиза) ще е обуславящ при постановяване на решението. Да не говорим за емоционалните и травмиращи психиката преживявания, които самото разглеждане на делото рискува да причини на детето и неговото семейство, независимо от крайния резултат, а това е явно несъвместимо с интереса на детето. В този смисъл възприетото от мнозинството тълкуване на чл. 62, ал. 5 СК, според което решаващият съд във всеки конкретен случай ще прецени дали да допусне иска до разглеждане с оглед конкретните факти, относими към най-добрите интереси на детето, рискува да се превърне в източник на правна несигурност поради невъзможността да бъде съвместено с действащата процесуална уредба, която не позволява тази преценка да бъде извършена преди и независимо от събирането на доказателствата по съществуващото на спора, като при това не може да се изключи участието в този процес на самото дете като надлежен ответник по иска за оспорване, респ. установяване на бащинство. Как интересът на детето ще обуслови прекратяване на производството на етап, в който вече са събрани доказателства относно бащинството на ищеца, самото дете е узнало този факт и е изслушано по реда на чл. 15 от Закона за закрила на детето? И защитен ли ще е този интерес, дори и производството да бъде прекратено, след като вече е допуснато детето да узнае факти, разрушили неговата досегашна представа за родители и семейство, формираща най-интимната му лична сфера? Съхраняването на интереса на детето в хипотезата на чл. 62, ал. 5 СК би налагало провеждане на предварително производство, в което съдът да реши въпроса за допустимостта на иска за оспорване на презумптивното бащинство, без детето да знае и да участва в това производство с всички произтичащи от това рискове за неговата емоционална и психическа сфера, но това предполага нарочна позитивна уредба, което е извън компетентността на съда.



В заключение: предоставената с § 5 ПР ЗИД на СК (ДВ, бр. 103 от 2020 г.) възможност на трето лице да предявява иск за оспорване произход от бащата, връщайки часовника неограничено назад във времето и засягайки семейния живот на множество лица, вкл. на деца, достигнали висока умствена и емоционална зрялост и дори вече навършили пълнолетие, както и разрушавайки правно признати и установени по силата на закона правни връзки в областта на семейните отношения, е непропорционална и прекомерна, следователно - противоконституционна, като нарушаваща принципа на правовата държава и на личен и семеен живот, който обхваща и интереса на детето като призната от правния ред висша ценност. В този смисъл оспорената уредба е частично противоконституционна - в частта относно думите "и ал. 5, изречение първо". Тя противоречи и на императивната забрана на чл. 16, т. 1 от Конвенцията за правата на детето, според която "никое дете не трябва да бъде подлагано на произволна или незаконна намеса в неговия личен живот, семейство, дом...". В случая по изложените по-горе съображения е налице намеса, която, макар и произтичаща от закона, се явява произволна, тъй като пренебрегва личната и семейната хармония на детето и неговите близки за сметка на желанието на едно трето лице да натрапи бащинството си, унищожавайки света на едно семейство.

[Решение № 12 от 27 септември 2022 г. по конституционно дело №7/2022 г.](#)<sup>12</sup>

*Делото е образувано по искане на Пленума на Върховния административен съд на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 132а във връзка с чл. 1, ал. 1 и 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България 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 неизбиране на нови от Народното събрание?“*

---

<sup>12</sup> Обн., ДВ, бр. 78/2022

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, и членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Дзелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколиста Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 27 септември 2022 г. конституционно дело № 7/2022 г., докладвано от съдия Филип Димитров.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано на 29 април 2022 г. по искане на Пленума на Върховния административен съд (ВАС) на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 132а във връзка с чл. 1, ал. 1 и 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България, по която според вносителя са налице противоречиви тълкувания от Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет (ВСС) и Инспектората към ВСС.

С определение от 17 май 2022 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането за тълкуване, като отговори на въпроса:

"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 неизбиране на нови от Народното събрание?"

Със същото определение са конституирани като заинтересовани институции Народното събрание, президентът, Министерският съвет, министърът на правосъдието, ВСС, Върховният касационен съд, главният прокурор, Инспекторатът към ВСС и Висшият адвокатски съвет.

Отправени са и покани до Съюза на съдиите в България, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на българските административни съдии, Асоциацията на прокурорите в България, Камарата на следователите и Съюза на юристите в България, които да представят становища по искането в едномесечен срок, като им се изпрати препис от искането и определението.

От конституираните като заинтересовани институции становище са представили президентът, министърът на правосъдието, ВСС, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, главният прокурор, Инспекторатът към ВСС и Висшият адвокатски съвет.

От поканените на основание чл. 20а, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд организации Съюзът на съдиите в България е взел отношение по предмета на делото.

Президентът приема, че изтичането на срока на мандата на конституционен орган води до прекратяване на правомощията на този орган. Според държавния глава единствено съдилищата са компетентни да преценяват правните последици на актовете на органи, чийто персонален състав е с изтекъл мандат, и от разпоредбата на чл. 132а, ал. 1 - 10 от Конституцията не може да се извлече по тълкувателен път правило за правните последици от действията на главния инспектор и на инспекторите след изтичането на мандатите им.

Висшият адвокатски съвет също застъпва становището, че с изтичане на определения от Конституцията мандат правомощията на главния инспектор и на инспекторите от Инспектората към ВСС се прекратяват автоматично, поради което те не могат валидно да продължат да изпълняват своите функции до избирането от Народното събрание на нов главен инспектор, съответно на инспектори.

Сред аргументите в полза на виждането, че правомощията се прекратяват автоматично, са: че принципът на мандатността има приоритет пред този за непрекъснатост в една правова държава и че липсва изрично конституционно закрепване в конституционна норма, според която органите могат да изпълняват правомощията си и след изтичането на мандата си, в случай че не са избрани или назначени нови.

Останалите заинтересовани институции излагат доводи в полза на тезата, че правомощията на главния инспектор и на инспекторите от Инспектората към ВСС не се прекратяват автоматично с изтичането на срока, за който са избрани, и че те продължават да изпълняват своите правомощия до избиране от Народното събрание на новите главен инспектор и инспектори. Основни аргументи в полза на тази позиция са: че "мандатът е задължение на избиращия орган", че с осигуряването на непрекъснатост в дейността на Инспектората към ВСС се гарантират нормалното функциониране на съдебната власт и нейната независимост, че са налице извънредни обстоятелства, породени от продължаващото бездействие на Народното събрание.

По въпроса за конституционната допустимост на преустановяването за неопределено време на дейността на Инспектората към ВСС поради изтичане на мандата на главния инспектор и на инспекторите и неизбиране на нови от Народното събрание президентът застъпва становището, че контролът за конституционност не може да решава проблема, резултат от бездействието на Народното събрание. Споделя обаче, че системното неизпълнение на задължението по избор на мандатни органи създава несигурност, която противоречи на принципа на правовата държава.

Съюзът на съдиите не предлага изрична позиция по втория тълкувателен въпрос.

Всички останали заинтересовани институции и организации застъпват становището, че е конституционно недопустимо преустановяването за неопределено време на дейността на Инспектората към ВСС поради изтичане на мандата на главния инспектор и на инспекторите и неизбиране на нови от Народното събрание.

От изтъкнатите специалисти от науката и практиката писмено мнение са дали проф. д. ю. н. Васил Мръчков и проф. д-р Пенчо Пенев. И двамата излагат правни аргументи в полза на тезата, че главният инспектор и инспекторите продължават да изпълняват функциите си до избирането на нов главен инспектор и на инспектори от Народното събрание, както повелява чл. 132а, ал. 2 и 3 от Конституцията. Както проф. д. ю. н. Васил Мръчков, така и проф. д-р Пенчо Пенев недвусмислено заявяват в представените писмени мнения, че преустановяване за неопределено време на дейността на Инспектората към ВСС поради изтичане на мандата на главния инспектор и на инспекторите и неизбиране на нови от Народното събрание е конституционно недопустимо.

За да се произнесе, Конституционният съд взе предвид следното:

Направеното уточнение на зададения от вносителя на искането тълкувателен въпрос има пряко отношение към съществуването на тълкуването. Разпоредбата на чл. 8 от Конституцията установява разделение на властите така, щото власт да възпира власт, като използва дадените ѝ прерогативи, преграждайки пътя на произвола при упражняването на държавната власт. Възможността за взаимно противодействие и балансиране на законодателната, изпълнителната и съдебната власт като иманентна страна от съдържателния обхват на принципа на разделение на властите обаче не означава възможност за блокиране на нормалното функциониране на властта, тъй като основополагаща цел на този конституционен принцип е осигуряване на ефективно управление в едно демократично общество под

върховенството на правото. Без значение е дали възпирането се осъществява с действие или бездействие, дали е преднамерено, или е израз на неспособност да се вземе конституционно съобразно решение от колективен орган, а единствено дали с упражняването или не на съответното правомощие властите могат или не могат да функционират.

Съществуването и функционирането на установените от Основния закон държавни органи е въпрос на конституционна уредба, която създава не просто набор държавни органи, а система на взаимодействия и баланси между тях и привеждането на който и да било орган в невъзможност да функционира засяга тези баланси. Ако една от държавните институции има възможност да приведе чрез действия или бездействие друга институция в състояние да не може да осъществява конституционните си правомощия, би било налице недопустимо накърняване на тези баланси. Това особено ярко проличава, когато носител на правомощия, присъщи на законодателната или на изпълнителната власт, чрез неосъществяване на конститутивната си компетентност по отношение на орган на съдебната власт, в съответствие с Конституцията, на практика премахне този орган за неограничено време. Формулировката на искането, така както е в текста на вносителя, навежда именно на такава възможност в конкретния случай - Народното събрание, както отбелязва вносителят, да реши "да се отърве" от орган на съдебната власт, като след изтичане на мандата на определен негов персонален състав не избира нов състав. За Конституционния съд е от значение самото преустановяване на дейността на конституционно предвиден орган, независимо от мотивите на органите, които са натоварени с конституирането му.

Конституцията предвижда редица гаранции за това да не може да се предизвика *de facto* прекратяване на функционирането на държавните органи чрез способности, които заобикалят режима на глава девета от нея. В Решение № 4 от 21 април 2005 г. по к. д. № 11/2004 г. относно мандатите на председателя на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор Конституционният съд е посочил, че принципът на непрекъснатост не е изрично формулиран в Конституцията и се поддава на законодателна преценка. Тази преценка обаче предполага Конституцията (или законът) да намери онези правни решения, които при гарантиране на функционирането на институциите да осигурят последователното прилагане на друг конституционен принцип - този на мандатността. Относно разпоредбата на чл. 129, ал. 2 от Конституцията Конституционният съд е приел, че мандатът на тези трима магистрати (подобно на този на конституционните съдии, за които това е изрично посочено в чл. 148, ал. 1,

т. 1 от Конституцията) се изчерпва с изтичането на срока му - в този случай конституционният законодател (както и по отношение на конституционните съдии) е въвел изрично забрана за повторно избиране на същата длъжност. В подкрепа на това разбиране може да се изтъкне и обстоятелството, че всеки от споменатите трима магистрати се явява административен връх на съответната институция, чието функциониране предполага административна йерархия, годна да помогне за плавно преминаване от изчерпания мандат към нововъзлагания. По друг начин гарантирането на обсъжданата непрекъснатост на осъществяване на възложените от Основния закон функции на държавен орган се постига при периодичен избор, респ. назначаване на съдии в Конституционния съд от различни органи на държавната власт, което наред с останалите цели, които обслужва, е и средство за защита срещу невъзможността една от овластяващите институции да изпълни конституционните си функции. В търсенето на баланс между принципите на непрекъснатост на функциониране на конституционно установените държавни органи и мандатност конституционният законодател е възприел посочената конструкция, за да гарантира, че този висш орган няма да престане да функционира.

Практиката на Конституционния съд сочи, 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. В демократичното общество мандатността се изразява в ограничено във времето функциониране на държавния орган чрез конкретен персонален състав, явяващо се гаранция срещу възможни изкривявания в резултат на неограничено по време изпълнение от него на съответните функции.

Правният режим на мандата на различните органи е различен. Парламентарният мандат е различен от мандата на президента, на Министерския съвет, от мандатите в изпълнителната власт, в съдебната власт и от мандатите на органи на местно самоуправление. Конституцията разграничава правния режим на мандатите на различните държавни органи, независимо дали самата тя е предвидила мандатните правоотношения, или на основание на нейна разпоредба те са установени от закон (Тълкувателно решение № 13 от 15 декември 2010 г. по к. д. № 12/2010 г.).

При конкуренция между непрекъснатост и мандатност "тълкуване на разпоредбите на Конституцията относно мандата трябва да се извлича от съдържанието им, като се съобразяват всички принципи, отразяващи правовия характер на държавата. Това се отнася и до случаите, когато се осъществяват специфични функции. Следва да се отчита принципът на изборност и на разделението на властите (чл. 8 от Конституцията), да се вземат предвид и принципите, заложи в конституционната уредба на различните власти, и изискването за обновяване на състава на определен държавен орган..." (Тълкувателно решение № 13 от 15 декември 2010 г. по к. д. № 12/2010 г.). В посоченото тълкувателно решение Конституционният съд подчертава случаите на "продължаване осъществяването на функции след изтичане на срока ("удължаване" на мандата)" като изключение от общото правило за обвързаността на правомощията и на конституционно установения срок на овластяване, което Конституционният съд съобразява в настоящото производство.

Продължаването на изпълнението на възложените функции би могло да се определи като "несъщинско удължаване" на определения мандат, защото не засяга установения срок и реда за избиране на съответния държавен орган, така както са предвидени в Основния закон. То е 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. Да се допусне, че такъв защитен механизъм е изключен от духа и разума на Конституцията, означава, че се допуска създаването на неконституционна ситуация, тъй като неподчиняването на върховенството на правото (на установените за всички еднакви, общи правила) от държавен орган, овластен с конститутивна компетентност, е делегитимиране на установения демократичен държавен ред. Това се отнася включително и за Народното събрание, което най-непосредствено представлява и пряко изразява волята на титуляря на държавната власт и при такава ситуация, опирайки се на тази воля, за неосъществяването на възложените му от нея функции се противопоставя на конституционните ограничения на държавната власт.

Преодоляването на неконституционна ситуация, каквато е налице и в настоящия случай (както 44-тото, така и 45-ото, 46-ото и 47-ото Народно събрание не формират политическа воля за избор на състав на Инспектората към ВСС съобразно конституционните предписания), налага приоритетна защита на непрекъснатостта като конкурираща се висша ценност с друга

такава - мандатността, за да бъде гарантирано осъществяването на възложените от Основния закон функции на Инспектората и на конституционно установения баланс на властите в конституционната правова държава. Тази защита е социално потребна и обществено оправдана, за да бъде осигурено върховенството на закона.

Това разбиране се вписва във възприетото от Конституционния съд в Решение № 13 от 15 декември 2010 г. по к. д. № 12/2010 г. тълкуване на правната категория "мандат" според Основния закон. В своята практика Конституционният съд приема, че органите на съдебната власт - ВСС и Инспекторатът към него, са органи, на които са възложени правомощия, които при никакви обстоятелства не могат да се упражняват по заместване от друг държавен орган - проявление на принципа на правовата държава, прогласен в разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. 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.

Конституционният законодател е избрал да посочи изрично недопустимост на продължаване на осъществяване на функциите по отношение на конституционните съдии, чийто срок на овластяване е изтекъл - чл. 148, ал. 1. В чл. 130, ал. 8 от Конституцията (относно прекратяването на мандата на членове на ВСС), респективно в чл. 132а, ал. 2 и 3 от Конституцията (относно Инспектората към ВСС), такава разпоредба отсъства. Това обаче съвсем не означава, че само при изрично посочване в Конституцията или в закон е допустимо продължаване на осъществяването на функциите на конституционно установен държавен орган. Съпоставката на двата посочени по-горе принципа - непрекъснатост на осъществяване на функциите и мандатност (срок на овластяване), има потенциал да определи отговора на поставения тълкувателен въпрос в настоящото производство.

Член 132а, ал. 2 и 3 от Конституцията определя начина, по който се избират членовете на Инспектората към ВСС - от Народното събрание с квалифицирано мнозинство. Макар и Конституцията да не урежда изрично хипотезата, при която Народното събрание не осъществява конституционното си задължение да избере нов състав на Инспектората, тя съдържа разрешение за преодоляване на ситуация на несъответствие с фундаменталните принципи на конституционно установения държавен ред - народен суверенитет, разделение на властите, върховенство на правото.

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.

Конституционният съд подчертава, че в конституционната демократична държава преодоляването от конституционните юрисдикции на отиващата твърде далеч традиционна толерантност към представителните учреждения е тенденция и националната конституционна юрисдикция не се отклонява от нея. Концепцията за лимитирана дискреция на всеки, на когото суверенът е възложил упражняването на държавната власт, включително на парламента, не противоречи на демокрацията и на принципа на правовата държава в една демократична държава под върховенството на правото.

Разбирането за демократичен ред се обуславя от установеното в модерния конституционализъм положение, че органите на държавата трябва да са подчинени на правото, което има опора в принципа на върховенството на правото. Върховенството на правото е свързано не само с подкрепата и насърчаването на правата на човека, но също така и с демокрацията. Демокрация под върховенството на правото означава управление чрез избрани от суверена органи, които са подчинени, също както всички граждани, на общи и еднакво прилагани правни правила, приети по демократичен ред.

Ключово измерение на връзката между върховенството на правото и демокрацията е разбирането, че утвърждаването на демокрация и върховенство на правото могат да бъдат взаимно подсилващи се процеси, ако върховенството на правото се дефинира в широки, основани на целите понятия, а не в тесни, формални и изключително процедурни аспекти. Връзката е силна винаги когато върховенството на правото се разглежда съотнесено към съществени резултати, включително ефективно демократично управление. Върховенството на правото отива далеч отвъд придържането към буквата на "закона" - то е неотменимо от ценностите на демократичната правова държава. В контекста на изложеното не би било в духа и разума на Конституцията да се приеме, че за да бъде поддържан демократичният ред, Основният закон също така гарантира на представителното учреждение такава свобода на преценка при

осъществяване на конституционно възложените му функции, задачи и правомощия, която му позволява да подрива този демократичен ред.

Воден от изложените съображения, Конституционният съд приема, че разпоредбите на чл. 132а, ал. 2 и 3 от Конституцията следва да се тълкуват в смисъл, че до избора на нов състав на Инспектората към ВСС този орган продължава да функционира чрез конкретния действащ до изтичането на мандата персонален състав.

Предвид гореизложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Конституционният съд

### **РЕШИ:**

С изтичането на срока, за който са избрани, главният инспектор и инспекторите в Инспектората към Висшия съдебен съвет изпълняват своите функции до избиране от Народното събрание на главен инспектор, съответно на инспектори.

Конституционно недопустимо е да се преустанови автоматично за неопределено време дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет поради изтичане на срока на пълномощията на главния инспектор и на инспекторите и неизбирането от Народното събрание на нов състав на Инспектората, осигуряващ му функциониране в съответствие с конституционните предписания. Дискреционната власт на парламента е лимитирана и обратното подрива демократичния ред под върховенството на правото, което е конституционно установено по волята на суверена като елемент на фундаменталната структура на Основния закон.

### **Особено мнение на съдиите Атанас Семов и Красимир Влахов**

Настоящото особено мнение няма за цел да подлага на критика възприетото от мнозинството решение относно поставените от Пленума на Върховния административен съд въпроси и изложените в негова подкрепа аргументи, а представлява мотивирано изложение относно начина, по който според нас Конституционният съд трябваше да отговори на поставения за разрешаване конституционен проблем.

Поначало смятаме, че на тълкувателните въпроси, уточнени в определението за допускане на искането за разглеждане по същество от 17.05.2022 г., следваше да се отговори общо, тъй като вторият въпрос (относно конституционната допустимост дейността на Инспектората към ВСС да се преустанови за неопределено време поради неизбиране на нови

членове на мястото на тези с изтекъл мандат) няма самостоятелно значение и не поставя отделен конституционен проблем, изискващ самостоятелен отговор. По същество проблемът, пред който сме изправени, е свързан единствено с преценката дали от общия дух и принципите на Основния закон се извежда принцип на непрекъснатост при функционирането на Инспектората към Висшия съдебен съвет, по силата на който членовете на органа продължават да изпълняват правомощията си след изтичане на мандатите им, ако Народното събрание не е избрало нови членове. Поддържаме, че решението на този проблем изискваше формулиране на тълкувателен диспозитив в следния смисъл:

Конституцията не допуска главният инспектор и членовете на Инспектората към Висшия съдебен съвет да продължат да изпълняват правомощията си след изтичане на мандатите им, включително когато Народното събрание не е избрало нови на техните места.

Предварително трябва да се направи уговорката, че според нас произнасянето на съда по настоящото дело се отнася единствено до възможността, респ. наложителността, главният инспектор и членовете на ИВСС след изтичане на техните мандати да продължат изпълнението на функциите си, ако не са избрани нови членове на техните места, и не се отнася за други държавни органи, по отношение на които такава хипотеза евентуално би могла да възникне в бъдеще, и които при това имат различно място в системата на държавните органи и различни функции, състав и ред за конституиране. Не приемаме, че негласната аналогия с такива органи и необходимостта да се обезпечи тяхното функциониране в определен бъдещ момент следва да предопределя решението по това дело, чийто предмет е ясно очертан в тълкувателното искане. Затова нататък предлагаме подробни съображения в подкрепа на тезата, че съдържателната страна на мандата при всеки държавен орган е различна, а това е от обуславящо значение при преценяване на времевия характер на овластяването и конкретно относно възможността властническите функции да се упражняват и след изтичане на мандата.

В настоящото дело съдът е изправен пред една изключителна хипотеза, за която Конституцията не предлага решение именно защото поради своята изключителност тя надхвърля представите и допусканията, с оглед на които е създадена конституционната уредба. Опасното в случая е в това, че Конституционният съд, поемайки отговорност за чуждата безотговорност (в случая на Народното събрание), рискува да изведе по индуктивен път една тълкувателна конструкция - за абсолютна

непрекъсваемост при функционирането на Инспектората към ВСС, а и изобщо на конституционно установените държавни органи - генерализирането на която е в състояние да предизвика повече и по-сериозни проблеми от този, който настоящото дело се домогва да разреши. При това за целта би се наложило съдът да пренебрегне изгражданата си в продължение на десетилетия устойчива практика относно властническите мандати. Разбира се, при необходимост съдът може и трябва да еволюира в разбиранията си, но "всяко отклонение от съществуващата практика трябва да бъде обосновано и оправдано" (Решение № 3 от 28.04.2020 г. по к. д. № 5/2019 г.), а настоящият случай не е такъв.

По-долу излагаме съображенията си, обосноваващи предложения по-горе отговор на поставения пред съда конституционен проблем.

Известно е, че мандатът включва както съдържателен, така и времеви елемент: представлява овластяване, предоставяне на правна възможност за осъществяване на определени властнически функции за определен период от време (Решение № 13 от 15.12.2010 г. по к. д. № 12/2010 г.). Следователно правилото е, че с изтичането на срока мандатът се прекратява, а с това и овластяването. В посоченото решение е разяснено и значението на мандатността "като защитен механизъм на демокрацията" - от една страна, гарантира последователност и приемственост в дейността на държавните органи, а от друга - представлява юридическа гаранция за независимост на мандатния орган при осъществяване на предоставените му правомощия за определения срок. Заедно с това мандатът, ограничавайки за определен срок упражняването на властта, не позволява тя да се упражнява безсрочно. Изрично е посочено, че "изключена е безсрочността при упражняване на власт и това е завоевание на демократичната държава. В крайна сметка всяка власт произтича от суверена и е израз на народовластие. Безсрочността е негово отрицание".

Допускането членове на държавен орган, за които в Конституцията е предвиден мандат, да могат да упражняват правомощията си след изтичането на мандата е предпоставка за най-чиста форма на зависимост, тъй като в рамките на своите мандати членовете на органа са относително защитени, докато след края им са в положение на несигурност и зависимост поради възможността органът, който ги избира или назначава, да може във всеки момент да сложи край на овластяването им. Това е напълно несъвместимо със самата идея за гарантиране на независимост чрез определяне на мандат.

Въз основа на тези принципни положения смятаме, че конституционносъобразното упражняване на властнически функции след изтичане на срока на мандата е допустимо само в случай, че Конституцията или законът (при мандати, уредени в закон) изрично предвижда такава възможност. Това е посочено недвусмислено в Решение № 4 от 21.04.2005 г. по к. д. № 11/2004 г., в което е отчетено, че "принцип на непрекъснатост в изпълнение на длъжността на тримата магистрати (председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор, бел. наша) не се съдържа в Конституцията. Въвеждането на тази непрекъснатост е въпрос на законодателна преценка...". Точно в този смисъл е и Решение № 1 от 7.03.2006 г. по к. д. № 7/2005 г., в което по отношение на мандата на конституционните съдии е прието следното: "Съдиите от Конституционния съд се избират или назначават за срок девет години без право на повторен мандат - чл. 147, ал. 2 от Конституцията. Смисълът на този срок е да се ограничи упражняването на правомощията на конституционните съдии в тези граници. На тази цел е подчинен и чл. 148, ал. 1, т. 1 от Конституцията, където на първо място сред основанията за прекратяване на мандата на конституционен съдия е посочено изтичането на деветгодишния срок. Поради императивния характер на този срок възможност за продължаването му не е предвидена в Конституцията. Член 148, ал. 3 от Конституцията не предоставя такава възможност с предвидения в нея едномесечен срок, тъй като той се отнася само за заместване на съдия с предсрочно прекратен мандат. Конституционният съд счита, че чл. 5, ал. 2 ЗКС е противоконституционен, защото предвижда възможност да се упражнява длъжността след изтичане на мандата, с което се изчерпват дадените правомощия."

Безспорно самата идея за държавност изисква непрекъснатост на държавното управление чрез система от установени в Конституцията и законите държавни органи. Универсален и приложим за всички държавни органи принцип на непрекъсваемост на функциите, който да дерогира времето ограничаване на упълномощаването за времето на мандата, Конституцията обаче не предвижда. Това е посочено изрично в Тълкувателно решение № 20 от 23.12.1992 г. по к. д. № 30/1992 г. по отношение на Народното събрание. Обърнато е внимание, че "според чл. 64 от Конституцията пълномощията на Народно събрание се прекратяват с изтичането на срока, за който е избрано, като според ал. 3 избори за ново Народно събрание се провеждат най-късно до два месеца след прекратяване пълномощията на предишното. Следователно съществува период, в който не функционира парламент, тъй като пълномощията на предишния са прекратени (изричен израз на конституционния текст), а новият още не е

избран". Посочено е изрично, че Конституцията не предвижда непрекъсваемост на функцията на парламента, тъй като "Народното събрание е постоянно действащ орган, но за времето на неговата легислатура, за времето на неговия мандат". Изведен е изводът, че парламентарният режим на управление "не означава, че държавата не може да съществува без парламент или че губи същината си по чл. 1, ал. 1 поради предсрочното прекратяване на пълномощията на Народното събрание". Затова изрично е отбелязана необходимостта непрекъсваемостта във функционирането на парламента да е уредена изрично, като е посочено, че българският Основен закон "не съдържа разпоредба, подобна на тази на чл. 39, ал. 1 от Основния закон на ФРГ, според която мандатът на Бундестага се прекратява с конституирането на новия Бундестаг, или на чл. 61, ал. 3 от Конституцията на Италианската република, според която пълномощията на предишните камари се продължават до свикването на новите камари". В Решение № 1 от 23.03.2004 г. по к. д. № 1/2004 г. е аргументирано, че правният режим на мандата на различните държавни органи е различен и поради това разпоредбата на чл. 97, ал. 3 от Конституцията относно непрекъснатостта на упражняване на функцията на държавния глава е неприложима по аналогия към други органи с различна конституционна уредба на мандата и ред на конституиране. Именно защото Конституцията не предвижда и не абсолютизира необходимост от непрекъснатост на упражняване на държавната функция по отношение на всички държавни органи, в Решение № 13 от 2010 г. е посочено изрично, че има случаи, при които е "невъзможно осъществяването на функциите на органа". Като примери са посочени: "оставката на всички членове на колективен орган; оставката на членове, така че да не може да се формира мнозинство; намаляване на броя на членовете под определения от закона минимум; непопълнена квота, когато мандатният орган се изгражда на квотен принцип, и др."

В Решение № 13 от 2010 г. също така е разяснено, че двете страни на мандата - съдържателност и срочност - са неразривно свързани, като "съдържателната страна на мандата определя и продължителността на овластяването". Във връзка с това е посочено, че "мандатното правоотношение не би могло да има еднакъв правен режим, тъй като и съдържанието на предоставената власт (правомощия) може да бъде, и е различно". Именно по тази причина конституционният или обикновеният законодател преценява в кои случаи естеството на властническата функция изисква непрекъснатост при нейното упражняване и урежда това изрично

по един или друг избран от него начин - включително (но не само) чрез продължаване на овластяването след изтичане на мандата.

Във връзка с горното анализът на нормативната уредба показва, че в случаите, когато за функционирането на държавата е необходимо да се осигури непрекъснатост при осъществяването на функцията на определен орган, по преценка на законодателя има нарочна уредба на конституционно или законово равнище, като при това способите, чрез които се осигурява тази непрекъснатост, са различни. Така чл. 64, ал. 2 предвижда продължаване на пълномощията на Народното събрание - по изключение и само в случай на война, военно или друго извънредно положение; чл. 111, ал. 3 осигурява непрекъсваемост при ръководството и осъществяването на външната и вътрешната политика в лицето на Министерския съвет; чл. 97, ал. 3 и 4 осигуряват непрекъсваемост при осъществяването на функциите на държавния глава. За други предвидени в Конституцията органи (Българската народна банка, Сметната палата, омбудсмана, органите на местно самоуправление), чиято организация и ред на дейност се уреждат със закон, непрекъсваемостта на функцията е уредена с изрични законови разпоредби (чл. 12, ал. 4 от Закона за БНБ, чл. 19, ал. 2 от Закона за Сметната палата, чл. 13 и чл. 17, ал. 2 от Закона за омбудсмана, чл. 23, ал. 6 и чл. 46, ал. 6 и 7 от ЗМСМА). Впрочем, посочено е изрично в Решение № 12 от 30.07.2020 г. по к. д. № 1/2020 г., че функцията на президента "се отличава със своята непрекъсваемост, което има опора в редица конституционни разпоредби: чл. 93, ал. 5, чл. 97, ал. 3 и 4, чл. 99 от Конституцията", т. е. принципът на непрекъсваемостта при президентската институция е проведен посредством нарочна уредба.

Уредбата относно управителните органи на БНБ много добре илюстрира, че осигуряването на непрекъснатост при осъществяването на властническата функция се урежда от законодателя, който преценява както необходимостта, така и конкретното средство за нейното постигане в различните хипотези, при които следва да се обезпечи непрекъснатото функциониране на органа. Така според чл. 12, ал. 7 ЗБНБ при подаване на оставка от член на Управителния съвет правомощията на този член се прекратяват след изтичането на три месеца от подаването ѝ, ако в този срок не е избран или назначен нов член на Управителния съвет. Същевременно принципът на континуитета е проведен по различен начин в хипотезата на изтекъл мандат на член на Управителния съвет и неизбран, респ. неназначен на негово място - в този случай членът на Управителния съвет с изтекъл мандат продължава изпълнението на правомощията си до произвеждането на нов избор, съответно до назначаването, без да е предвиден времеви

предел на продължаващото след изтичане на мандата овластяване (чл. 12, ал. 4 ЗБНБ).

За главния инспектор и членовете на Инспектората към ВСС обаче такава уредба няма нито в Конституцията, нито в закона (друг е въпросът конституционно допустимо ли е изобщо със закон да се преодолява установена в Конституцията точно определена времева рамка на овластяването, какъвто е случаят с членовете на Инспектората към ВСС). Както е посочено в Решение № 4 от 2005 г., това е въпрос на законодателна преценка, която съдът не може да из земе по тълкувателен път. Конституционният съд няма власт да овластява и в частност да продължава изтекли мандати (както и да валидира актове и действия, извършени след изтичане на мандата) - тази компетентност в разглеждания случай принадлежи изключително на парламента, който избира членовете на Инспектората към ВСС и който разполага с нормотворческа власт, вкл. за изменение и допълнение на Основния закон (чл. 153 от Конституцията). В този смисъл непрекъсваемостта при осъществяването на държавната функция не е естествено и подразбиращо се състояние на всички държавни органи, а принципна необходимост, която следва да бъде обезпечена преди всичко нормативно по преценка на законодателя (както е посочено изрично в цитираното по-горе тълкувателно Решение № 20 от 1992 г. по отношение на парламента), а след това - посредством предприемане на дължимото активно поведение за избор или назначаване на персоналия състав на съответните органи. Както едното, така и другото обаче решително е извън конституционната компетентност на съда.

Освен това липсата на нарочна конституционна или законова уредба, предвиждаща непрекъснатост при осъществяване на функцията на Инспектората в хипотезата на изтекли мандати на неговите членове, според нас не е случайна. Съгласно чл. 117, ал. 1 от Основния закон конституционната функция на съдебната власт (юдикативата) е защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата, която по смисъла на ал. 2 се осъществява от съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите. Иначе казано, съдебната функция се осъществява от тях, а нейната непрекъснатост не е поставена под заплаха предвид наличието на множество органи на съдебната власт, структурирани по вертикала и хоризонтала, които не позволяват в нито един момент да възникне "вакуум" при упражняване на тази дейност, представляваща задължителен фундамент на всяко държавно организирано общество. Затова според нас не е в конфликт с Конституцията състояние, при което в определени изключителни случаи (каквато е хипотезата на изтичане



мандатите на членовете на органа и неизбрани нови на техните места) осъществяването на функциите на Инспектората временно се преустановява поради обективна невъзможност (по смисъла на Решение № 13 от 2010 г.), тъй като това състояние все пак няма да постави под заплаха правосъдната функция на държавата, упражнявана от органите на съдебната власт. Нещо повече, в разглеждания случай това временно и изключително състояние произтича от необходимостта да се зачете тъкмо Основният закон и конкретно установеното в него времево ограничаване на овластяването в правовата и демократична държава. Инспекторатът към ВСС е административен орган на съдебната власт с важни контролни функции, обезпечаващи нейната отчетност, но самата тази власт не се осъществява чрез неговата дейност, а чрез дейността на: съдилищата по правораздаване, вкл. контрол за законност на актовете и действията на административните органи; прокуратурата чрез действията по привличане към наказателна отговорност, ръководство на разследването и другите посочени в чл. 127 от Конституцията функции; следователите чрез осъществяване на разследване според чл. 128 от Конституцията. Във връзка с това в Решение № 8 от 1.09.2005 г. по к. д. № 7/2005 г. е посочено изрично, че според "съществуващата конституционна уредба на правомощията, функциите и задачите на съдилищата в Република България" те са "основен носител на съдебната власт". Впрочем, за да се илюстрира, че Инспекторатът към ВСС не е част от "носещата конструкция" на държавния механизъм и следователно необходимостта от осигуряване на непрекъснатото му функциониране не е основание за пренебрегване на ясни конституционни разпоредби относно времевите предели на овластяване на неговите членове, е достатъчно да се посочи, че органът е създаден едва с изменението на Конституцията през 2007 г., като в предшестващия период от влизане в сила на Основния закон през 1991 г. липсата на такъв по никакъв начин не е компрометирала и поставила под угроза установения модел на държавно управление. Разбира се, функционирането на Инспектората към ВСС е важна, при това конституционна, гаранция за отчетността на съдебната власт, но все пак далеч не е единствената, доколкото законодателството предвижда достатъчно други ефективни механизми за контрол над дейността на органите на тази власт без засягане на независимостта на магистратите (вкл. изведени на конституционно равнище - чл. 129, ал. 3, т. 5, чл. 130а, ал. 5, т. 1 - 5, чл. 130в, т. 3 от Основния закон) посредством правомощията на Висшия съдебен съвет, на министъра на правосъдието и на административните ръководители. От тази гледна точка временното преустановяване на дейността на Инспектората към ВСС, макар и безспорно да е неприемливо и укоримо (в хипотезата на проявено от парламента в

нарушение на Конституцията бездействие при избор на членовете на органа), все пак не е конституционно нетърпимо, още повече предвид наличието на пределно ясно формулирана конституционна разпоредба относно времето ограничаване на властническото овластяване, която следва да бъде зачетена.

Не можем да приемем като аргумент в подкрепа на обратната на поддържаната от нас теза обстоятелството, че Конституцията не предвижда изрично прекратяване на мандатите на членовете на Инспектората с изтичане на срока, за който са избрани, докато за конституционните съдии и изборните членове на ВСС това е регламентирано изрично (чл. 148, ал. 1, т. 1 и чл. 130, ал. 8, т. 1). Всъщност Основният закон изобщо не съдържа уредба на основанията за прекратяване на мандатите на главния инспектор и инспекторите (уредбата на този въпрос се съдържа в закона). Очевидно от това обаче не следва, че по смисъла на Конституцията мандатите им не подлежат на прекратяване на каквото и да е основание. Нещо повече, чл. 48 ЗСВ урежда основанията и реда за освобождаване от длъжност на главния инспектор и инспекторите само "преди изтичане на мандата им" и в този смисъл законодателят мълчаливо (но очевидно) приема прекратяване на мандата с изтичане на срока за толкова естествено и подразбиращо се, че не се нуждае от нарочна регламентация.

Независимо от горното обръщаме внимание, че ако по тълкувателен път се изведе принцип на непрекъснатост при упражняване на функцията на държавните органи и в частност на Инспектората към ВСС, който да дерогира установената в Конституцията времева рамка на овластяването на неговите членове, този принцип би следвало да е приложим към всички хипотези на прекратяване на мандата, а не само към тази на изтичане на неговия срок (в противен случай самият принцип на непрекъснатост би се обезсмислил, тъй като по естеството си не би могъл да търпи изключения, щом Конституцията не допуска функционирането на органа да бъде преустановено). Иначе казано, този принцип предполага конструкция, която да гарантира, че във всички случаи органът ще функционира и не би могъл да възникне конституционно недопустима празнота при упражняване на предоставената му компетентност. Това би се отнасяло например и за случаите на подадена оставка (според чл. 48, ал. 1, т. 1 ЗСВ главният инспектор и инспекторите се освобождават предсрочно от длъжност поради подадена оставка, за която законът не предвижда необходимост от акт на приемане). Но ако Конституцията изисква непрекъснато функциониране на Инспектората към ВСС, биха ли могли всички негови членове да подадат оставка? При прилагане на принципа на континуитета отговорът ще е

отрицателен, защото като резултат няма да има функциониращ Инспекторат (тъкмо във връзка с това цитираният чл. 12, ал. 7 ЗБНБ опитва да примири двата принципа - на континуитета и на свободната воля, чийто израз е подадената оставка). Само че отказът да се приеме подадена оставка би противоречал на "правото на свободна воля (чл. 6, ал. 1)", както и на "правото на свободен избор на професия и място на работа (чл. 48, ал. 3)" - Решение № 2 от 30.01.2018 г. по к. д. № 8/2017 г. Както е посочено във вече цитираното Тълкувателно решение № 13 от 2010 г., самата Конституция не изключва хипотези, при които даден орган обективно не е в състояние да функционира, и в тези случаи принципът на непрекъсваемостта очевидно няма как да бъде приложен. По същия начин няма как да се обезпечи функционирането на Инспектората, ако всички или повечето му членове починат, изпаднат в трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си повече от една година, не отстранят несъвместимост и пр. (чл. 48, ал. 1 ЗСВ).

Обстоятелството, че даден орган има конституционна регламентация, подчертаваща значението му за функционирането на държавата, не може да е аргумент за обосноваване и абсолютизиране на принципа на континуитета по отношение на него. Според чл. 91а от Конституцията такъв орган е например омбудсманът, но законът не урежда по какъв начин се обезпечават функцията на омбудсмана при предсрочно прекратяване на мандатите на омбудсмана и на заместник-омбудсмана - например поради подаване на оставка, която не подлежи на приемане, а само на обявяване от председателя на Народното събрание (чл. 15, ал. 2 във връзка с ал. 1, т. 6 от Закона за омбудсмана). В този случай очевидно тази функция няма да се осъществява през неопределен период от време до избора на нов омбудсман, което не може да бъде преодоляно с каквато и да е тълкувателна конструкция. Ще е пресилено обаче да се поддържа, че държавният ред би бил недопустимо подкопан от конституционна гледна точка, ако за определен период от време конституционната функция на омбудсмана не се осъществява поради липса на титуляр. Именно затова и в многократно цитираното Решение № 13 от 2010 г. недвусмислено е заявено, че в определени случаи функционирането на даден орган може да е обективно невъзможно. Опитът да се преодолее тази произтичаща от живота невъзможност със средствата на правото е в състояние по-скоро да компрометира средството (в случая Конституцията), отколкото да постигне устойчив, убедителен и ефективен резултат.

В случая с Инспектората към ВСС, обусловил необходимост от исканото тълкуване на Конституцията, е налице неуредена в Конституцията

хипотеза, предизвикана от бездействието на органа по избирането, която обаче не е основание да формулираме универсален принцип, дописвайки Основния закон, като при това прилагането на този принцип към други хипотези на невъзможност органът да изпълнява функциите си (например оставка на всички негови членове) е очевидно невъзможно, а това обезсмисля компромиса с установеното в Конституцията времево ограничаване на овластяването, какъвто компромис този принцип налага. Как се прилага принципът на континуитета например при смърт или трайна фактическа невъзможност да изпълняват функциите си всички или повечето членове на колективния орган, при установяване на несъвместимост и пр.? Примерите изглеждат екзотични до степен на невероятност, но такава е и хипотезата, пред която сме изправени - четири поредни легислатури да пренебрегнат пряко произтичащо от Конституцията задължение да попълнят състава на предвиден в Конституцията колективен орган с изтекли мандати на всички негови членове.

Всъщност законодателят е провел принципа на континуитета по отношение на членовете на Инспектората към ВСС, но при зачитане на установената в Конституцията пределна продължителност на осъществяване на властническите функции в рамките на мандата. В чл. 44, ал. 1 ЗСВ е предвидено, че Народното събрание избира главен инспектор и инспектори не по-рано от 6 месеца и не по-късно от два месеца преди изтичането на техния мандат, което е ясен израз на разбирането, че при изтичането на мандата им членовете на Инспектората не могат да продължат да изпълняват функциите си и е гаранция за непрекъснатост при функционирането на органа при подразбиращо се изпълнение от страна на парламента на конституционното му задължение да избере новия персонален състав на органа. Продължаване на правомощията на инспекторите с изтекъл мандат обаче не е предвидено, защото това би влязло в противоречие с Основния закон, който не допуска такава възможност.

Обръщаме внимание на опасността при възприемане на обратната на поддържаната от нас теза по предмета на делото да се стигне до неограничено във времето овластяване (конкретно на членовете на Инспектората на ВСС, а по аналогия - и на други държавни органи), като тази възможност може лесно да се превърне в злоупотреба от страна на политическата власт чрез поддържане за неопределено време на "правилните" хора без гаранциите за независимост, които дава мандатът. В разглеждания случай при това се стига и до абсурдния резултат, при който овластяването на инспекторите с изтекли мандати да продължат да заемат

длъжностите си да е функция на поведението на малцинството народни представители поради отказа им да участват във формирането на конституционното мнозинство от 2/3 за избор на нов състав на Инспектората (чл. 132а, ал. 2 и 3 от Конституцията), като по този начин се рискува напълно да се компрометира наглед добрата идея за избор с квалифицирано мнозинство като гаранция за професионализъм и надпартийност при избора. Резултатът ще бъде фактическо овластяване за нов (при това възможно неограничен по време) мандат с гласовете на малцинството от народните представители, което категорично лишава така овластените от каквато и да е демократична легитимност (именно в този смисъл в Решение на Федералния конституционен съд на ФРГ от 10.07.1990 г. по дело 984/87, посветено на аналогичен на разглеждания проблем, свързан с мандата на конституционните съдии, се предупреждава за възможността "дори малцинство от избирателния орган да може да продължи мандата на съдия за неопределено време"). При това разпоредбата на чл. 132, ал. 4 от Конституцията изрично забранява главният инспектор и инспекторите да бъдат избирани повторно за два последователни мандата, а продължаващото изпълнение на функциите за неопределен период не само заобикаля тази конституционна забрана, но е възможно и да я надхвърли, ако това състояние продължи дори повече, отколкото е продължителността на мандата, както е напълно вероятно да се случи.

По смисъла на чл. 132а, ал. 2 и 3 от Конституцията главният инспектор и инспекторите имат индивидуални мандати (според чл. 132а, ал. 2 от Конституцията главният инспектор "се избира", а според ал. 3 инспекторите "се избират", като чл. 46 ЗСВ изрично пояснява, че всеки от тях се избира "поотделно"). Именно защото мандатите на членовете на органа са уредени като индивидуални, чл. 49 ЗСВ предвижда, че при предсрочно прекратяване на мандата на главния инспектор или на инспектор се избира нов за пълен мандат (за сравнение, уредбата по отношение на членовете на ВСС е различна - според чл. 130, ал. 9 от Конституцията при предсрочно прекратяване на мандата на избран член на органа избраният на негово място довършва неговия мандат). Самият орган Инспекторат към ВСС няма собствен мандат, още повече като се има предвид, че мандатът на главния инспектор е с различна продължителност (чл. 132а, ал. 2 от Конституцията). Във връзка с това много по-коректно е да се говори не за "мандата на главния инспектор и инспекторите" (защото единен техен мандат няма), а за мандати, респ. за длъжност на главен инспектор и на инспектор. Нормално е да се предполага, че инспекторите ще се избират едновременно и мандатите им ще съвпадат във времево отношение, но е напълно възможно

това да не се случи - например ако някои от членовете бъдат избрани покъсно, както и в посочената хипотеза на предсрочно прекратен мандат, уредена в чл. 49 ЗСВ. Следователно, ако се приеме, че принципът на непрекъснатост на властническата функция следва да има превес над мандатността, този принцип би следвало да се приложи за всеки от индивидуалните мандати, резултатът от което би бил, че необходимостта от обезпечаването на този принцип не би позволила нито един мандат да остане непопълнен, докато не бъде избран нов член на органа (за разлика от други държавни органи Инспекторатът към ВСС не функционира на ротационен или квотен принцип, при който прекратяването на отделни индивидуални мандати не пречат функционирането на органа, както е посочено в Решение № 13 от 2010 г.). Ако такъв кадрови "вакуум" обаче е противоконституционен, ще следва, че органът е нелегитимен, ако съставът му не е попълнен, и всички негови актове, постановени в непълнен състав, биха били недействителни. Тази логическа последица от абсолютизиране на принципа на континуитета при индивидуалните мандати, разбира се, е крайна, житейски непригодна и рискува да постави под въпрос актовете на редица колективни органи с изтекли мандати на всички или някои членове, продължили без изрична нормативна уредба да изпълняват функциите си. От изложеното следва, че извеждането по тълкувателен път на принцип на непрекъснатост при функционирането на колективни органи, чиито членове имат индивидуални и независими един от друг мандати, всъщност рискува опасно да подкопае тяхното законосъобразно функциониране и действителността на актовете им - последица, точно обратната на целта, преследвана с решението по настоящото дело, и несъвместима с Конституцията.

Да не говорим за напълно възможната хипотеза Народното събрание да избере само част от новите членове на Инспектората (според чл. 46 ЗСВ те се избират поотделно) - как ще се прецени кои от досегашните членове ще напуснат и кои ще продължат да изпълняват функциите си до избора на нови?

Впрочем самият Конституционен съд олицетворява необходимостта да се съблюдават установените в Основния закон времеви ограничения при овластяването. Тъкмо по тази причина понастоящем съдът работи в състав от само десет съдии - поради неизпълнение от страна на Народното събрание на конституционното му задължение да избере нови съдии на мястото на двамата съдии с изтекъл мандат, т. е. аналогията с предмета на настоящото дело е повече от очевидна, още повече като се има предвид, че мандатите както на конституционните съдии, така и на инспекторите към

ВСС са индивидуални. Но ако е вярна тезата, според която при колективните органи, чиито членове имат индивидуални мандати, непрекъснатостта на функцията следва да има превес над времето ограничаване в рамките на мандата, Конституционният съд би следвало да реши настоящото дело в пълен състав от дванадесет съдии, от които двама с вече изтекли мандати.

Към настоящия момент ситуацията, в която се намира Инспекторатът към ВСС, е отговорност на парламента в качеството му на субект както на конституираща, така и на нормотворческа функция. Ако Конституционният съд обаче приеме, че при неизбиране на нови членове властовото упълномощаване на инспекторите продължава неограничено във времето, не само ще си присвои компетентност на Народното събрание по въпрос, ангажиращ неговата изключителна преценка по гореизложените съображения (и с това ще се превърне във фактически автор на нова конституционна уредба), но и ще поеме занапред отговорността за това състояние. Както и отговорността за всички подобни хипотези, които ще възникнат занапред по отношение на други държавни органи, за които това решение навярно, макар и според нас неоснователно, ще се прилага по аналогия.

Убедено смятаме, че върховенството на правото ще е в много по-голяма степен защитено, ако решението по настоящото дело беше отправило ясно послание за недопустимост държавните органи да пренебрегват вменените им от Конституцията задължения и по този начин да изиграе ролята на своеобразно "ранно предупреждение", с което да дисциплинира тяхното поведение занапред при стриктно спазване на изискванията на Основния закон, дори и с цената на това временно да се преустанови функционирането на Инспектората към ВСС (включително като се отчита възможността да се приеме, че за периода след изтичането на мандатите на членовете му неговите актове и действия са недействителни), респ. и на други конституционно установени органи, които занапред могат да се окажат в аналогично положение. Убедени сме впрочем, че ако Конституционният съд постанови такова решение, попълването на състава на тези органи би било основен приоритет на следващата легислатура, докато при противоположен изход на делото решаването на проблема може отново удобно да бъде отложено за неопределено време в зависимост от динамиката на политическата конюнктура, а не според изискванията на Основния закон.

Опасяваме се, че в стремежа си отговорно да обезпечим една важна държавна функция при проявена от парламента безотговорност рискуваме

да подменим самата философия на предоставената на Конституционния съд изключителна компетентност в качеството му на върховна юрисдикция по защита и гарантиране на върховенството на Основния закон. Като такъв работата му е да пази и наложи Конституцията като инструмент за контрол над властите, а не да я използва като средство за оправдаване и саниране на техните нарушения (вкл. и нарушения на самата Конституция). Защото хипотезата, с оглед на която в настоящото дело се иска от съда да упражни тълкувателната си компетентност, по същество е свързана тъкмо с нарушаване на Основния закон от страна на Народното събрание. Не смятаме обаче за възможно едно нарушение на Конституцията да представлява основа за обосноваване на незаписан в Конституцията принцип, още повече като се има предвид, че нарушението засяга изрично формулирана конституционна разпоредба, докато въпросният принцип се извежда чрез тълкуване, представляващо фактическо и според нас неоснователно дописване на конституционния текст. Неприемливият според нас резултат ще е практическото обезсмисляне на мандатите в техния времеви аспект, като по този начин повелителна и нетърпяща отклонение конституционна уредба ще се превърне в чисто пожелателна.

Очевидно е, че за възприемане на обратната на поддържаната от нас теза по настоящото дело в много голяма степен са от значение съображения, свързани с конкретната политическа ситуация - невъзможност за формиране на стабилно парламентарно мнозинство в няколко поредни легислатури и очаквания, че такова трудно ще бъде постигнато и след непосредствено предстоящите парламентарни избори, което прави съмнително постигането на предвиденото в чл. 132а, ал. 2 и 3 от Конституцията квалифицирано мнозинство за избор на главен инспектор и членове на Инспектората към ВСС. Може ли обаче едно временно състояние на политическото представителство и свързаният с него фактически отказ на най-представителния държавен орган да изпълни конституционните си задължения да бъдат основа за изграждане на тълкувателна конструкция на Основния закон, който представлява фундамент на държавния и правовия ред и би следвало да гарантира тяхната стабилност? Казано по-просто, не приемаме, че конкретна политическа ситуация и обусловените от нея нарушения на Конституцията могат да "пишат" самата Конституция. Защото, както далновидно предупреждава проф. Живко Сталев ("Нормативната сила на фактическото"), "ако фактически установеният строй се укрепи и бъде трайно прилаган, писаната конституция ще бъде неизбежно изместена и заместена от противоречащата ѝ конституционна действителност /.../. Касае се за върхна проява, защото конституцията



предопределя цялата правна система, пронизва всички нейни разпоредби: вместо да бъдат обусловени от писаната конституция, те се оказват обусловени от фактически действащата конституция, защото с нея се съобразяват всички правосъздаващи и правоприлагащи държавни органи. Поради тази причина нормативната сила на фактическата конституция е много по-неумолима и ефикасна, отколкото други проявни форми на зависимостта на правото от социалната действителност. За тази неумолимост и ефикасност допринася и безконтролността на върховните държавни органи под действието на фактическата конституция".

Не намираме по-подходящ финал на мотивите на особеното ни мнение по това дело.

### Особено мнение на съдията Янаки Стоилов

Не приемам решението на съда, че разпоредбата на чл. 132а във връзка с чл. 1, ал. 1 и 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България следва да се тълкува в смисъл, че главният инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет продължават да изпълняват своите функции до избирането на нови от Народното събрание. Този безусловен извод на мнозинството съдии не съответства на разпоредбите и духа на Конституцията.

Конституционният съд в своята практика се придържа към разбирането, че принципът на разделение на властите включва сътрудничество, установяване на баланс на отношенията между висшите държавни органи и взаимен контрол за постигане на легитимни цели на държавното управление. Разделението на властите не трябва да води до изолация, а да установява функционално взаимодействие между органите на държавната власт (Решение № 6 от 12 юли 2022 г. по к. д. № 6/2022 г.). Когато липсва такова взаимодействие и сътрудничество, а институциите, в случая Народното събрание, не изпълняват свое правомощие, като бездействат, то Конституционният съд чрез актовете си не бива по същество да го оправдава, а да защитава Конституцията.

Централният въпрос, поставен в искането за тълкуване, е дали главният инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет могат да продължават да изпълняват функциите си след изтичане на конституционно установения мандат. В своето ядро това е проблем за

отношението между два основни принципа на управлението - за непрекъснатост на функционирането на институциите и за мандатност.

Принцип в публичното право е, че всеки орган разполага с толкова правомощия и за такъв период, колкото са нормативно установени. Конституцията (чл. 111, ал. 3) изрично е предвидила само за Министерския съвет да продължава да изпълнява функциите си до избиране на нов. По изключение дори е възможно държавен орган - Народното събрание, при извънредни обстоятелства да поднови пълномощията си до отпадане на тези обстоятелства (чл. 64, ал. 2 от Конституцията). По отношение на Инспектората към Висшия съдебен съвет нито Конституцията, нито законът уреждат хипотеза за действие след изтичане на мандата на главния инспектор и инспекторите. Затова тълкуването по този въпрос трябва да отчита принципите за определеност и ограниченост на правомощията на органите на държавната власт. От своя страна самата съдебна власт принадлежи на съда, прокуратурата и следствието, като правораздаването се осъществява от съдилищата, а Висшият съдебен съвет и Инспекторатът към него са съответно органи за управление и надзор на тази власт и всички те формират съдебната система.

Всеки държавен орган, създаден на основата на Конституцията, осъществява определена функция, в този смисъл той е необходим и незаменим. Взаимодействието между държавните органи при упражняване на държавната власт е така силно обвързано, че нарушения във функционирането на един от тях се отразяват повече или по-малко на цялата държавна система. Поради това в съизмерима степен е недопустимо както автоматично прекратяване на даден орган при липса на нов, което влече след себе си прекъсване на изпълнението на определени функции, така и продължаване на дейността му извън предвидения срок без всякакви правни изисквания за това. И двете са вредни и затова нежелани, тъй като не дават възможност за пълноценно действие на държавата и поддържане на правния ред, както и за контрол, който да коригира отклонения от конституционно зададения модел на управление.

Всяко решение, застъпващо полярни позиции - за продължаване на изпълнението на властнически функции извън мандата без определени условия или за автоматично прекратяване на изпълнението на тези функции с изтичане на мандата, подценява важността на конкуренцията между двата принципа: за непрекъснатост на държавната дейност и за мандатност на овластените лица. От една страна, принципът за непрекъснатост на държавната дейност, на различните функции и органи, в които се изразява,

макар да не е формулиран изрично в Конституцията, имплицитно е заложен в нея и това вече е изтъкнато от Конституционния съд. От друга страна, мандатността е задължителна черта на демократичното управление, а изпълнението на Конституцията от всички органи, включително от Народното събрание, е част от изискването за законност.

Законността не е достатъчна за съществуване на правова държава, но без нея няма правова държава. Няма как правни актове и действия на държавни органи, в това число на Народното събрание, които противоречат на Конституцията, да не нарушават нейното върховенство. Това налага да се постигне, ако не баланс между двата принципа, какъвто едва ли е възможен поради тяхното естество, то съчетаването им с оглед както на защитата на Конституцията, така и на недопускане на тежки сътресения в дейността на държавата. Характерно, особено за основните правни принципи за разлика от правилата, е, че един принцип може да взема превес над друг, но не да го изключва и пренебрегва. В конкретния случай решението на съда налага принципа на непрекъснатост на дейността на държавните органи изцяло за сметка на зачитане на техните мандати. Осигуряването на възможност за функциониране на Инспектората към Висшия съдебен съвет не следва да се прави чрез придаване на конституционна съобразност на едно фактическо положение по пътя на тълкуването, а чрез логиката, която би следвал конституционният законодател, изправен пред необходимост от продължаване на дейността на държавен орган, в случая на Инспектората, извън срока, определен изрично в Конституцията.

В Конституцията е предвидено недвусмислено, че мандатът на главния инспектор е пет години, а на инспекторите към Висшия съдебен съвет - четири. Органът, който разполага с правомощието за избирането им, т. е. има право, но и задължение, е Народното събрание. Залагането на конституционен срок за продължителността на мандата, на тези органи, а и на редица други, е условие за очаквано правомерно и демократично функциониране на държавната власт. Липсата на коригиращи и компенсаторни механизми, като предвиждане при какви условия инспекторите биха могли да продължат изпълнението на правомощията си или кой да изпълнява тези правомощия след изтичане на мандата, е индикация, че конституционният законодател едва ли е допуснал, че на това най-висше институционално ниво Конституцията няма да се прилага поради бездействие на Народното събрание. Фактите напоследък обаче сочат за такава тенденция. Проблемът се задълбочава от това, че в редица случаи отговорността, ако въобще такава се реализира, е само политическа, но не и

юридическа. Просрочването на мандатите на конституционно установени органи от страна на отговорните за тяхното избиране става проблем на политическата система, особено когато тя претендира да е демократична. Неговото решаване трябва да се търси и чрез наличните юридически средства, а функционирането на държавните органи без прекъсване не бива да се постига с цената на пренебрегване на конституционната роля на мандатността. В противен случай рискът от преминаване към недемократично управление е реален. Наред с това той създава тълкувателен прецедент, който може да се използва в други подобни случаи.

Няма как неизпълнението на конституционното изискване за продължителността на мандата да се обоснове с принципа на правовата държава, пренебрегвайки изискването за законност. Конституционният съд поддържа, че продължаващото осъществяване на функции след изтичане на срока е изключение от общото правило за обвързаност на правомощията и на конституционно установения срок на овластяване (Тълкувателно решение № 13 от 15.12.2010 г. по к. д. № 12/2010 г.). Проблемът с настоящото решение е, че съдът допуска изключението да се превърне в лоша практика, каквато вече се очертава.

Вярно е, че с действие или бездействие от страна на Народното събрание не бива да се стига до елиминиране на органи, които са конституционно установени. Но ако се окажем в ситуация на отпадане на органи поради липса на избор/назначаване на нови, това би означавало, че Конституцията до голяма степен е загубила реално приложение и сме преминали в неконституционен режим на управление, при който дори Конституционният съд едва ли би могъл ефективно да я защити. Не бива да омаловажаваме и друга опасност - незачитането на мандатите, които изискват квалифицирано мнозинство за избор на техните членове, може да се окаже средство на едно политическо малцинство в парламента да поддържа действието на органи с изтекъл мандат, които са удобни за него.

С оглед на изложените мотиви отговорът на тълкувателния въпрос, поставен от Пленума на Върховния административен съд, трябва да е следният: правомощията на главния инспектор и на инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет не се прекратяват автоматично с изтичане на мандата, но изпълнението на тези правомощия извън разумен период след края на мандата противоречи на Конституцията, особено когато Народното събрание не е предвидило нормативно основание за това. Така предлаганото решение не води до разформироване на Инспектората към

Висшия съдебен съвет в наличния му състав, но и не допуска неограничена във времето възможност той да издава правно валидни актове.

Понякога законодателството и съдебната практика неизбежно си служат с оценъчни понятия, стига те да са поне относително определени/определяеми, за да не създават несигурност и произвол. Такова понятие е разумен период, подобно на друго широко използвано, особено в практиката на Европейския съд по правата на човека, понятие - разумен срок. Отвъд разумен период забавянето на избора не следва да бъде търпяно неограничено във времето, а още по-малко *de facto* узаконявано с решение на Конституционния съд. Ако съставът на Инспектората към Висшия съдебен съвет не бъде изцяло обновен, изпълнението на длъжността от инспекторите не трябва да продължава безпрепятствено, докато Народното събрание благоволи или успее да избере нови, а само в разумен период, когато има основателни причини изборът да не се осъществи. Обратното разбиране води на практика до заличаване на мандатността като принцип на демократичното управление.

Разумността на периода по отношение на Инспектората към Висшия съдебен съвет, а и на други органи, зависи от няколко критерия: характера на техните правомощия, продължителността на самия мандат, завишени изисквания за осъществяване на избора, обстоятелства, които са станали причина да не се направи изборът. Ако Народното събрание чрез закон предвиди при какви условия и за какъв срок инспекторите от Инспектората могат да продължат да изпълняват своите правомощия след края на мандата, то би създадо напълно определена норма. Тя от своя страна потенциално би подлежала на контрол от страна на Конституционния съд с помощта на посочените критерии.

Няма как да се приеме, че изпълнението на правомощията за период, по-дълъг от половината на срока на мандата, особено когато повторен мандат непосредствено след края на предходния не се допуска, е съвместимо с Конституцията. Конкретната преценка за това обаче не се прави от Конституционния съд, а от съдилищата, пред които се оспорват актовете на Инспектората към Висшия съдебен съвет съгласно Закона за съдебната власт. На основата на задължителното абстрактно тълкуване на Конституционния съд те би трябвало да се произнасят по валидността на актовете на Инспектората, когато инспекторите продължават да изпълняват своите правомощия след изтичане на техния мандат. Това разрешение е в съответствие с принципа на разделение на властите, защото чрез тълкувателната си дейност Конституционният съд изяснява правното

основание и дава критерии на съдилищата да контролират административните и другите правни актове.

В съответствие с изложените мотиви смятам, че даденото от Конституционния съд тълкуване противоречи на принципите на демократичната (Преамбюла на Конституцията) и правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). Това тълкуване позволява неправомерното и необосновано бездействие на Народното събрание с оглед формиране на Инспектората към Висшия съдебен съвет, а и на други държавни органи, да продължава. Нещо повече, търпимостта на такова състояние от страна на Конституционния съд рискува да лиши Конституцията от юридическа защита в тази ѝ част и да превърне императивните норми относно продължителността на мандатите в пожелателни разпоредби.

[Решение № 13 от 27 септември 2022 г. по конституционно дело № 8/2022г.](#)<sup>13</sup>

*Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 329, ал. 1 и 2 от Наказателния кодекс.*

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Желепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 27 септември 2022 г. конституционно дело № 8 от 2022 г., докладвано от съдия Таня Райковска.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 1 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 3.05.2022 г. по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 329, ал. 1 и 2 от Наказателния кодекс (обн., ДВ, бр. 26 от 2.04.1968 г.; посл. изм., бр. 53 от 8.07.2022 г.) (НК).

---

<sup>13</sup> Обн., ДВ, бр. 79/2022

Разглеждането на искането по същество е допуснато с определение от 10.05.2022 г.

Вносителят твърди, че оспорената разпоредба от Наказателния кодекс е в конфликт с Основния закон поради различното отношение към труда, прогласено от него, от една страна, и от друга страна, създаденото от разпоредбата задължение за лицата, получаващи доходи по непозволен или неморален начин, да полагат общественополезен труд, за да не осъществяват престъплението. Посочва се, че възприемането на труда като задължение и единствен източник на доходи е функция на тоталитарната държава, докато "в настоящата Конституция, според чл. 4, ал. 1 България е правова държава, източниците на законни доходи на гражданите могат да бъдат най-различни, включително и нетрудови такива". Оценката за нравствената им страна според вносителя не следва да има отношение към наказателноправната защита на съответните обществени отношения.

Главният прокурор се позовава на принципа на законоустановеност на престъпленията - един от основните в наказателното право, посочен от Римския статут на Международния наказателен съд, в сила от 1.07.2002 г. и ратифициран от всички държави - членки на Европейския съюз (ЕС). В искането се поддържа, че "условието за законоустановеност на престъплението е изпълнено, когато от текста на приложимата разпоредба и при необходимост от тълкуването ѝ субектите на съответното право са в състояние да разберат за кои действия и бездействия се предвижда наказателна отговорност. Доколкото с определено поведение не се нарушава закон, преценката за това дали то е морално и приемливо от обществото е субективна и не може да бъде критерий за наказателноправна санкция, тъй като е елемент от правото на личен живот и не се нуждае нито от правно разрешение, нито от правила за извършване." Твърди се, че оспорваната разпоредба "накърнява правната сигурност и е в конфликт с материалната справедливост, въздигана във висша ценност в Преамбюла на Конституцията и развита в разбирането на Конституционния съд за правовата държава". Вносителят изброява разноречива съдебна практика по приложението на чл. 329 НК, като застъпва разбирането, че оспорените разпоредби според него са "твърде общи и позволяват разширително тълкуване, което е недопустимо в наказателното право".

От заинтересованите институции становище са представили министърът на правосъдието, министърът на вътрешните работи и Върховният касационен съд.

От поканените неправителствени организации становище са предложили Асоциацията на прокурорите в България, Българският хелзинкски комитет и фондация "Български адвокати за правата на човека".

От поканените специалисти правно мнение са представили проф. д. ю. н. Васил Мръчков, доц. д-р Ива Пушкарлова и доц. д-р Юлиана Матеева.

От така изброените становища единствено министърът на вътрешните работи поддържа, че изложените в искането на вносителя аргументи не водят до категоричен извод за противоречие на чл. 329, ал. 1 и 2 НК с чл. 48, ал. 1 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията. В останалите становища се заявява противоконституционност на чл. 329 НК на различни основания и с множество припокриващи се или допълващи аргументи.

Министърът на правосъдието подчертава, че разпоредбата на чл. 329 НК не кореспондира с чл. 48, ал. 1 и чл. 32, ал. 1 от Конституцията, които гарантират правото на труд и неприкосновеност на личния живот на гражданите, и не е съобразена с обществените отношения и с днешния правов ред. В становището се посочва, че гарантирането и защитата на труда е сред основните конституционни начала поради значимостта му като условие за нормално и достойно човешко съществуване. Но като всяко право правото на труд предоставя и възможността да не бъде упражнявано. Според министъра на правосъдието съгласно действащата Конституция от 1991 г. полагането на труд е установено като право (чл. 48, ал. 1) и е свързано с личността и нейното развитие, поради което се твърди, че това води до отпадане на определянето му като общественополезен и оттук разпоредбата на чл. 329 НК няма обект и не предоставя защита. Също така следва да се държи сметка и за обстоятелството, че чл. 329, ал. 1 НК е създаден, за да гарантира изпълнението на конституционно задължение за полагане на общественополезен труд, предвидено както в Конституцията от 1947 г., така и в тази от 1971 г., каквото задължение в сегашната Конституция не е предвидено. В този смисъл неупражняването на правото на труд не може да бъде преследвано с каквато и да е форма на държавна принуда.

Позовавайки се на практиката на Конституционния съд относно свободата на труда като основен принцип на правната уредба в Основния закон, а също и на чл. 23 от Всеобщата декларация за правата на човека, и на чл. 15, т. 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС), министърът на правосъдието посочва в становището си, че следва да се съобрази принципът, че ограничения върху осъществяване на свободата да се упражнява определена професия са недопустими в случаите, когато преследваната цел е непропорционална или е налице прекалена намеса,



накърняваща същността на гарантираното право. Поддържа се, че деяния като просията и проституцията следва да се преосмислят предвид съществуващата правна възможност за наказателно преследване на посочените лица, които обикновено нямат други източници на доходи, не могат да осигурят издръжката си и които най-често са жертви на сексуална или друга експлоатация и правото следва да им дължи своята закрила.

Според министъра на правосъдието "безспорно ценностните разбирания на обществото, които се формират от религията и морала, от една страна, се характеризират със стабилност и устойчивост, а от друга, действат като регулатор на поведението, при което налагането от страна на държавата на правни разрешения, които противоречат на установени морални принципи, би засегнало в значителна степен техния регулативен потенциал и значимост". Застъпено е разбирането, че правото като система от универсални правила за поведение не може да се разглежда без отчитане на утвърдените в обществото ценности, каквито са религията, моралът и обичаите.

Върховният касационен съд (ВКС) излага съображения за противоконституционност на чл. 329 от Наказателния кодекс, изградени на основата на анализ на конституционната уредба на труда както към момента на приемане на оспорените разпоредби в Наказателния кодекс (1968 г.), така и според действащата Конституция. В становището се сочи, че при тоталитарната държава трудът престава да бъде право и се превръща в ресурс на държавата (властта) за разлика от демократичните общества, където разбирането за труд се свързва с възможността на трудеца да осигурява самия себе си, да гради благосъстоянието си и достойнството си. При тоталитаризма трудът от самоизява или средство за самообезпечаване се превръща в служебен "дълг" на човека, в негово задължение. Тоталитарната държава не просто има правото да разполага с трудовата дейност, но и да я изисква за себе си, тъй като държавата осигурява според действащата към този момент Конституция от 1947 г. правото на труд на гражданите, като планира народното стопанство и създава обществени работи. Именно поради това според становището на ВКС такава държава има право да наказва, ако човек под една или друга форма не полага общественополезен труд.

Посочва се, че сега действащата Конституция обезпечава демократичната система в държавата, а съвременното разбиране за "човека и труда" възприема полагането на труд като право, а не като задължение - идеологически обусловено виждане в тоталитарните общества. В условията

на демократичното общество получаването на нетрудови доходи, стига те да са законни, не е забранено. Според становището източниците на законни доходи могат да бъдат различни, включително и нетрудови, а що се отнася до получаване на доходи по непозволен начин, законодателят е криминализирал в НК редица деяния - трафик на хора, подкуп, лихварство и др. Оценката за получаване на доходи по морален/неморален начин е нравствена и тя според ВКС не следва да има отношение към наказателната отговорност. В правовата държава гражданите имат свобода сами да решат дали да упражнят правото си на труд и по какъв законен начин да си набавят доходи без оглед на това дали са трудови, или нетрудови, като за различните членове на обществото начинът на получаване на доходи може да се счита за морален или не. ВКС в заключение посочва, че предвид обстоятелството, че законодателят е обвързал получаването на нетрудови доходи по непозволен или неморален начин с неупражняването на общественополезен труд, то нормата на чл. 329, ал. 1 НК противоречи на чл. 4, ал. 1 и чл. 48, ал. 1 от Конституцията.

По отношение на ал. 2 на чл. 329 НК в становището е изтъкнато, че често субект на това престъпление са жертви на друго престъпление, лица в тежко материално състояние. Като разглежда бедността и социалното изключване като сложни явления с множество проявления, в становището се изразява разбиране, че въздигайки просията като престъпление, Наказателният кодекс криминализира бедността, което е в противоречие с принципите на демократичните общества и правовата държава.

Висшият адвокатски съвет (ВАДС) заема становище за противоконституционност на чл. 329, ал. 1 НК поради несъвместимост с чл. 48, ал. 4 във връзка с чл. 4 и Преамбюла на Конституцията и за противоконституционност на чл. 329, ал. 2 НК поради несъвместимост с чл. 32, ал. 1 във връзка с чл. 4 и Преамбюла на Конституцията. Според ВАДС ал. 1 на чл. 329 НК нарушава забраната за принудителен труд по чл. 48, ал. 4 от Конституцията, тъй като тази норма заставя (принуждава) всяко пълнолетно трудоспособно лице независимо от обстоятелствата трайно да се занимава с общественополезен труд под заплахата от наказателна отговорност. Застъпва се тезата, че в тази разпоредба не се разграничават хипотези, в които това задължение попада в изключенията от забраната за принудителен труд, когато наказателната отговорност по принцип би била допустима, от останалите случаи, които попадат в обхвата на общата забрана по чл. 48, ал. 4 от Конституцията. В становището на основание практиката на съда по к. д. № 13/2015 г. се поддържа, че в действащата редакция оспорената разпоредба е неясна, двусмислена, неразбираема,

непрецизна, създава предпоставки за съмнения и несигурност в правоприлагането.

Основавайки се на принципа на правовата държава, ВАдС поставя под въпрос конституционността и на кумулативно визирания признак в ал. 1 на чл. 329 НК - получаване на доходи по "неморален начин", и посочва, че общоприетото разбиране за морално и неморално е динамично, постоянно се променя с развитието на обществените отношения и това положение е несъвместимо с принципа на законност като елемент на правовата държава, създава обективни условия за несигурност и противоречия в правоприлагането.

По отношение на ал. 2 на чл. 329 НК ВАдС приема, че чрез този състав на престъпление се засяга личният живот на гражданина, обявен за неприкосновен с чл. 32, ал. 1 от Основния закон. Аргументи се черпят от Решение на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) по делото *Lacatus c. Suisse* (requete № 14065/15) от 19.01.2021 г. (*Lacatus срещу Швейцария*), в което се третира инкриминирането на просията като ограничение на правото на зачитане на личния живот на индивида по чл. 8, § 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ратифицирана със закон - ДВ, бр. 66 от 1992 г.) (обн., ДВ, бр. 80 от 1992 г., в сила за България от 7.09.1992 г.) (Конвенцията). В становището се сочи, че в сегашната редакция на оспорената норма под ударите на наказателната репресия се оказват лица, които, без да проявяват агресия към другите граждани, извършват инкриминираното деяние в състояние на крайна бедност, след като наистина не могат по друг начин да си осигурят средствата, необходими за поддържане на техния живот, както и живота на техните близки, които се нуждаят от издръжка. За тях наказателното преследване е несъразмерно по отношение постигането на легитимна цел да се осигурят сигурността и спокойствието на обществото. Акцент е поставен и върху непоследователния и противоречив подход на законодателя и несъвместимостта с материалната справедливост, тъй като едни и същи лица се третират от закона едновременно като възможни субекти на престъплението "системно занимаване с просия" по чл. 329, ал. 2 НК, а от друга страна - като жертви на трафик на хора по чл. 159а, ал. 1 НК. Липсата на диференциация в действащата разпоредба на чл. 329, ал. 2 НК според ВАдС обуславя заключение за нарушение на чл. 32, ал. 1 във връзка с чл. 4 и Преамбюла на Конституцията.

Асоциацията на прокурорите в България подкрепя тезата на вносителя на искането, като прави подробен анализ на конституционната уредба към

момента на приемане на чл. 329 НК и излага разбирането, че тези деяния - проституцията и просията, разкриващи белези на престъпления против реда и общественото спокойствие, са били свързани с половата разхайтеност, разврат, невъздържаност и безделие, засягащи към онзи момент сериозно етичните норми на поведение, повлияни от стари и неотнормирани към момента разбираня, тълкувания и обществено-икономически отношения в България. Изложени са съображения за противоречие на атакуваните разпоредби с чл. 4, ал. 1 и чл. 48, ал. 1 от Конституцията.

Българският хелзинкски комитет (БХК) посочва в своето становище, че подкрепя искането на главния прокурор за обявяване противоконституционността на оспорените разпоредби, но на частично различни основания. Застъпено е разбирането, че чл. 329, ал. 1 НК е приет при условията на тоталитарния режим и цели да насърчи заниманието с "общественополезен труд", както и да ограничи получаването на "нетрудови доходи" чрез криминализирането на някои от начините, по които става това. В становището е налице позоваване на неяснотата относно получаване на доходи по "непозволен" и "неморален" начин и обхвата на понятието "общественополезен труд" още към момента на приемане на разпоредбата и на още по-голямата неяснота в днешно време при променена обществено-политическа ситуация, при разнообразието на източници на доходи на българските граждани, както и на моралните ценности и норми, които различните социални групи споделят.

Българският хелзинкски комитет поддържа, че чл. 329, ал. 1 НК не отговаря на изискването за правна сигурност, което е тясно свързано с изискването за защита от произвол, доколкото неясната правна норма представлява широко поле за недобросъвестност в правоприлагането. Изискването за правна сигурност предполага предпоставките и условията за лишаване от свобода да бъдат ясно дефинирани в националното право и да бъдат предвидими в своето прилагане, така че засегнатото лице да бъде в състояние да съобразява своето поведение с изискванията на закона. Според становището визираната разпоредба противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

По отношение на чл. 329, ал. 2 НК БХК приема, че противоречието е с чл. 32, ал. 1 от Конституцията - право на неприкосновеност на личния живот, и с практиката на ЕСПЧ, тъй като общата разпоредба на ал. 2 на чл. 329 НК препятства балансирането на каквито и да било интереси и криминализира просията по бланкетен начин, като допуска наказание на лице, което се занимава системно с просия. Според становището тази

разпоредба не дава никаква възможност за балансиране на засегнатите права и интереси, включително за преценка на личното положение на просещото лице, причините, които са го тласнали към просия, мястото и обстоятелството на извършване на деянието, за което се предвижда наказание - до две години пробация.

Фондация "Български адвокати за правата на човека" поддържа становище за противоконституционност на чл. 329 от Наказателния кодекс поради противоречие с чл. 48, ал. 3 и чл. 56 от Конституцията. Твърди се, че това са надживени обществени отношения и принципни положения, напълно неприложими в актуалния живот на страната ни. В сега действащата нормативна уредба няма задължение на гражданите за полагане на труд, както и съответно на това задължение на държавните органи да осигурят възможност за полагането му. След като упражняването на труд е право и въпрос за избор на всеки гражданин, преценката за това дали е възможност за полагане на труд от страна на пълнолетно и трудоспособно лице следва да бъде направена, като бъдат взети предвид действащите към настоящия момент икономически реалности. С извършването на дейност, която не е изрично забранена от законодателството на Република България, не може да се осъществяват съставите на престъпленията по чл. 329, ал. 1 и 2 НК според посоченото по-горе становище.

Проф. д. ю. н. Васил Мръчков в писменото си правно мнение застъпва виждането, че чл. 329 НК противоречи на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 и 2), на чл. 5, ал. 1 и 2 и на конституционното право на труд. Според проф. Мръчков в миналото, когато е създавана разпоредбата, до началото на демократичните промени и приемането на Конституцията от 1991 г. конституциите от 1947 и 1971 г. предвиждат като задължение на гражданите полагане на общественополезен труд. С приемането на новата Конституция от 1991 г. е отменено задължението за полагане на общественополезен труд от гражданите и остава единствено и само разширено и дообогатено доброволното прилагане на правото на труд (чл. 48). Но при новата Конституция се запазва чл. 329 НК и продължават да се търпят неговите последици от 1968 г. през всички легислатури на Народното събрание и парламентарни мнозинства въпреки новата уредба за правото на труд и разбирането за неговото доброволно и свободно упражняване. Като се позовава на чл. 5, ал. 1 от Конституцията, проф. Мръчков посочва, че чл. 329 НК противоречи на Основния закон, тъй като оспорваната законова разпоредба въвежда важно задължение на гражданите да полагат общественополезен труд при наличие на предпоставките, посочени в него,

без това да е предвидено в Конституцията. В законодателната дейност принципът на правовата държава се проявява и от гледна точка на съдържанието на действащите закони и мястото им в правната система. Законодателят в правовата държава трябва да търси справедливия интерес, докато разпоредбата на чл. 329 НК няма конституционно основание за създаването ѝ и не отговаря на изискванията на наказателния закон деянията, обявени за престъпление, да почиват на ясни и стабилни предписания.

В становището се аргументира разбирането, че принудителният и задължителен труд е забранен в съвременното международно право, като се цитира чл. 2, § 1 от Конвенция № 29 относно принудителния и задължителен труд на Международната организация на труда (ратифицирана с Указ № 14 от 7.07.1932 г., обн., ДВ, бр. 91 от 26.07.1932 г., в сила от 1.05.1932 г.) (Конвенцията на МОТ), съдържащ единственото по рода си легално определение на посоченото ключово понятие. При направена съпоставка с чл. 329 НК се излага становище, че не е трудно да се открие, че чл. 329 НК съдържа белезите на легалната дефиниция на принудителния и задължителен труд, както и че подобно правно разрешение е в противоречие с чл. 23, § 1 от Всеобщата декларация за правата на човека от 1948 г.; чл. 8, § 2, буква "а" от Международния пакт за гражданските и политическите права на ООН, 1966 г.; чл. 4 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. В становището на проф. Мръчков се поддържа, че противоречието на чл. 329 НК с чл. 48, ал. 1 от Конституцията е продължение и част от противоречието на същата законова разпоредба на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 2 от Конституцията, която гарантира правата на личността, част от които е и конституционното право на труд. Свободният избор на професия и мястото на работа като съставна част от правото по чл. 48, ал. 1 от Конституцията допринасят за пълноценното и свободно упражняване на правото на труд във всички форми.

В становището авторът се позовава и на обстоятелството, че правото на свободен избор на професия и правото на труд са уредени и защитени и от правото на ЕС в чл. 15 ХОПЕС, съгласно който всеки има право да работи и да упражнява свободно избрана или приета професия, а всеки гражданин на Съюза "има свободата да търси работа, да работи, да се установява или да предоставя услуги в държави членки".

Доц. д-р Ива Пушкарлова излага и аргументира разбиране, че "поради радикални изменения в правната среда", настъпили след влизане на

разпоредбата на чл. 329 НК в сила, тя вече се намира в противоречие с чл. 48, ал. 1 и чл. 32, ал. 1 от Конституцията, гарантиращи правото на труд и неприкосновеността на личния живот на гражданите, във връзка с чл. 57, ал. 1, според който основните права на гражданите са неотменими, и чл. 5, ал. 3, въвеждащ принципа на законоустановеност на престъплението. Излага се становище, че обектът на установеното с чл. 329 НК престъпление са обществените отношения, от които за гражданите произтича задължението да полагат общественополезен труд, от който да получават средства за препитание. Към момента на създаване на разпоредбата това задължение е конституционно установено (чл. 73 от Конституцията на НРБ от 1947 г. и чл. 59 от Конституцията от 1971 г.). Неизпълнението на задължението за полагане на общественополезен труд в условията на тоталитарен правен ред се е оценявало още като неморална проява. По силата на действащата Конституция след освобождаване на трудовия пазар в условията на пазарна икономика полагането на труд е установено като право, то е ориентирано към личността и нейното развитие и реализация, поради което отпада и определянето му като общественополезен.

Присъединяването към актове на МОТ води до разширяване на правното понятие за труд до дейности, които не се упражняват само по трудово правоотношение или не се упражняват постоянно по устойчиво и продължително правоотношение и нямат еднообразен характер, както и до такива, които могат да привлекат и нравствен упрек (порнография, проституция). Доц. Пушкарлова отбелязва, че от връзката на чл. 48, ал. 1 с чл. 32 и 57 от Конституцията следва, че гражданите имат конституционно гарантирана от законите свобода да си набавят средства за препитание по всякакви правомерни начини, трудови и нетрудови, дори когато те могат да бъдат оценени като безнравствени от определена гледна точка. В правовата държава пълнолетните граждани имат задължение да спазват закона, а въпросите на нравствеността са техен частен въпрос, относим към интимната сфера на личността и правото на личен живот, защитени срещу регулативната и санкционната интервенция на държавата. Според това правно мнение след 1991 г. разпоредбата на чл. 329 НК няма обект и не защитава никакви ценности в свободното правово общество. С нея държавата навлиза репресивно в полето на правото на труд и личната свобода на гражданите. Посочва се, че от конституционното изискване за законоустановеност на престъплението следва, че проституирането трябва изрично и недвусмислено да бъде обявено за престъпление, за да може да се търси отговорност от проституиращия. Изтъква се, че подвеждането на проституцията под определен престъпен състав е резултат от тълкуване на

Върховния съд, а тълкувателното решение е постановено в условията на тоталитарна, а не правова държава и е повлияно от конституционната уредба на труда. Автоматичното и формално ангажиране на тълкувателната практика при прилагането на чл. 329 НК е довела, според предоставилия правното мнение, до това, че българското правораздаване едностранно е въвело наказателно преследване за проституция, която не е забранена изрично от действащото законодателство. Обръща се внимание на факта, че международноправните актове, обвързващи България, третира проституирането като положение на сексуална експлоатация - чл. 1 от Рамково решение на Съвета на ЕС № 2002/629/JHA относно борбата с трафика на хора; чл. 4 от Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора, 2007 г., и др., изброени в правното мнение.

По отношение на чл. 329, ал. 2 НК доц. Пушкарлова се позовава на наднационално законодателство, където просията се разглежда като форма на принудителен труд - дефиницията за него се съдържа в Конвенция № 29 на МОТ, както и в чл. 2 от Директива 2011/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 г. относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защита на жертвите от него и за замяна на Рамково решение 2002/629/ПВР на Съвета.

Доц. д-р Юлиана Матеева излага становище, че "Престъпленията, предвидени както в чл. 329, ал. 1, така и в чл. 329, ал. 2 НК, извикани на живот в коренно различна общественно-политическа и икономическа ситуация, отдавна са загубили своето значение на общественоопасни деяния. Логичният ход в случая би трябвало да премине през декриминализиране на просията и безделничеството." Поддържа се, че оспорената разпоредба "представлява санкционна охрана на задължението за полагане на труд, каквото конституциите от 1947 и 1971 г. предвиждат". Акцентира се на аргумента, че "неупражняването на правото на труд, конституционно гарантирано, не може да бъде преследвано с каквато и да било форма на държавна принуда".

В становището си министърът на вътрешните работи излага разбиране, с което поддържа, че "от изложените в искането на вносителя аргументи не би могъл да се направи категоричен извод за противоречие на чл. 329, ал. 1 и 2 НК с чл. 48, ал. 1 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията". Подчертава се, че целта на нормата на чл. 329, ал. 1 НК "не е да се създаде задължение за полагане на общественополезен труд, а да се инкриминира получаването на нетрудови доходи по непозволен или неморален начин, докато не се полага такъв труд".



Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, представените по делото становища и правни мнения и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Предмет на проверка за противоконституционност е чл. 329, ал. 1 и 2 от Наказателния кодекс, според които:

"Чл. 329. (1) Пълнолетно работоспособно лице, което продължително време не се занимава с общественополезен труд, като получава нетрудови доходи по непозволен или неморален начин, се наказва с лишаване от свобода до две години или с пробация.

(2) Който системно се занимава с просия, се наказва с пробация за срок до две години."

С Тълкувателно решение № 29 от 29.11.1984 г. Общото събрание на наказателната колегия (ОСНК) на Върховния съд на Народна република България (ВС на НРБ) е дало отговор на шест въпроса по приложение на чл. 329 НК, посочвайки смисъла на съдържащия се в закона израз "общественополезен труд"; за разрешените и неразрешените професии, занятия и дейности; за продължителността на времето, през което пълнолетното трудоспособно лице не е полагало общественополезен труд, за да се приеме, че е "продължително" по смисъла на чл. 329 НК; за разграничителния критерий между административната и наказателната отговорност за "безделничество" по смисъла на чл. 329 НК и пр.

В т. 1 на това тълкувателно решение се казва: "...общественополезен е трудът, който се влага в държавни предприятия, учреждения, кооперации или обществени организации и разрешени свободни професии - художници, композитори, писатели, музиканти, регламентирани занаятчии, лица, които упражняват разрешени производства, търговска или друга дейност. Общественополезен е и трудът, положен в дейности, които не са регламентирани и не са забранени, като работа в домакинство за отглеждане и възпитание на децата в семейството, в производството на селскостопанска продукция в личното стопанство и др. Не е общественополезен трудът, който се полага в забранени професии или дейности, като незаконна търговия, предприемачество, комисионерство, спекула, хазарт и др., а също така и трудът, влаган в професии и дейности, които са регламентирани, но за които лицето няма съответно разрешение. Следователно пълнолетни и трудоспособни лица не се занимават с общественополезен труд по смисъла на чл. 329 НК не само когато не работят въобще, но и когато упражняват забранени професии и дейности или регламентирани професии и дейности, за които няма съответно разрешение. По неморален начин са придобити

доходите от водене на неморален начин на живот, като проституция, сводничество, просия и др. [...] Когато пълнолетни трудоспособни лица не упражняват това си право [на труд], а получават доходи от своите родители или от други близки чрез изнудване, насилие, заплашване или по друг начин, отговарят по чл. 329 НК, защото начинът на получаването им е неморален." По отношение на изясняване на понятието "продължително" Върховният съд е приел в тълкувателното решение: "Престъпление по чл. 329 НК ще има, когато деянията са обществено опасни. От значение за наказателната отговорност са начините и средствата за получаването на доходи, техният размер, продължителността на времето, през което лицето е живяло от нетрудови доходи [...]. Следователно времето, през което деецът не е положил общественополезен труд, за да се приеме, че е извършил престъпление по чл. 329 НК, не трябва да е по-кратко (от посочен в тълкувателното решение срок на административното нарушение по чл. 40а от Закона за народната милиция - над четири месеца в продължение на една година), тъй като престъплението разкрива по-висока степен на обществена опасност."

С Тълкувателно решение № 1 от 24.01.2022 г. ОСНК на ВКС обявява за загубили сила отделни точки, раздели, части или изцяло 31 постановления на Върховния съд, издадени за периода от 1955 до 1987 г., както и констатира, че мълчаливо (автоматично) са загубили сила други 15 постановления и решения на пленума на Върховния съд. Цитираното по-горе Тълкувателно решение № 29 от 1984 г. на ОСНК на ВС не е измежду тях.

Според чл. 5, ал. 3 от Конституцията никой не може да бъде осъден за действие или бездействие, което не е било обявено от закона за престъпление към момента на извършването му. Наказание може да се наложи само на лице, извършило предвидено в закона престъпление. Наказанието е съответно на престъплението (чл. 35 НК, 1968 г.).

1. Кратко ретроспективно представяне на "историята" на разпоредбата.

Разпоредбата на чл. 329 НК е въведена в действащата правна уредба през 1968 г., като с нея кумулативно с неполагането на общественополезен труд са криминализирани конкретни действия, които според господстващата към онзи момент идеология са били непозволени или неморални (чл. 329, ал. 1 - НК, ДВ, бр. 26 от 1968 г.), в т. ч. и системното занимание с просия (чл. 329, ал. 2 - ДВ, бр. 26 от 1968 г.).

През 1975 г. законодателят е приел нова редакция на текста на чл. 329, ал. 1 НК, като е опростил диспозицията на нормата до бездействие, изразяващо се в неполагане на общественополезен труд за продължително време и получаване на нетрудови доходи по непозволен или неморален начин. Изисква се кумулативна обвързаност между отклонението от общественополезен труд и набавянето на средства по непозволен или неморален начин.

Следващите промени са осъществени през 2004 г. и се отнасят единствено до санкционната част на чл. 329, ал. 1 и 2 НК във връзка с въвеждане в НК на наказанието пробация.

Обектът на установеното с чл. 329 НК престъпление са обществените отношения, от които за гражданите произтича задължението да полагат общественополезен труд като източник на средства за препитание.

Към момента на създаване на разпоредбата това задължение е конституционно установено. Според чл. 73, ал. 3 от Конституцията от 1947 г. "Трудът е дълг и въпрос на чест за всеки работоспособен гражданин. Всеки гражданин е длъжен да се занимава с общественополезен труд и да работи според своите сили и способности." Впоследствие това разбиране е възпроизведено и в чл. 59, ал. 1 от Конституцията от 1971 г., по силата на който всеки работоспособен гражданин е длъжен да се занимава с общественополезен труд съобразно своите способности и квалификация, което е "въпрос на чест за всеки член на социалистическото общество". Неизпълнението на това задължение се изразява в обстоятелството, че деецът не е зает със законна трудова дейност, от която да се издържа, като същевременно има обективна възможност да упражнява такава при конкретните обстоятелства и субективно я съзнава.

В наказателноправната доктрина е изразено мнението, че изводът за неупражняване на общественополезен труд се запазва дори ако извършителите "се захващат инцидентно и краткотрайно за някаква работа, която да им осигурява средства за задоволяване на най-елементарните потребности". Съобразно приетото от ВС на НРБ тълкуване на оспорената разпоредба (Тълкувателно решение № 29 от 1984 г. на ОСНК) и натрупаната (в годините след демократичните промени) съдебна практика по нейното прилагане социалните явления, които се подвеждат под престъпните състави по чл. 329 НК, са проституцията и просията. Според доктрината и част от съдебната практика чл. 329, ал. 1 НК е един от най-архаичните текстове в действащия Наказателен кодекс, защото не само терминологията, но и съдържанието му са остарели и трудно приложими в наши дни. Към

настоящия момент е трудно да се установи кои доходи се получават по "непозволен начин", а също и какво се включва в разбирането за "общественополезен труд", разгледан като един от елементите на престъпния състав на чл. 329, ал. 1 НК. Известно е, че държавата официално събира патентен данък от компаньоните и компаньонките, тя не придава пряко на едно от деянията - "проституция", наказателноправна регламентация, но се възползва от разпоредби в НК, без ясно да дефинира позицията си по отношение на него. В тази насока следва да се отбележи, че Наказателният кодекс не съдържа разпоредба, която едновременно да определя обективните и субективните елементи на деянието "проституция", като в същото време и да го назовава по този начин. Приложението на чл. 329, ал. 1 НК по отношение на това социално явление е продиктувано и от разрешението, дадено в Тълкувателно решение № 29 от 1984 г. на Върховния съд на НРБ, където изрично се посочва, че нормата, установяваща наказателната противоправност на извършителите по чл. 329, ал. 1 НК, се отнася и до сводничеството, проституцията и пр., тъй като придобитите доходи на лицата са от водене на неморален начин на живот.

Позовавайки се на чл. 4, буква "а", изр. 2 от Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора, където се съдържа дефиницията на понятието "експлоатиране на проституцията", ВКС в един по-късен период определя посоченото социално явление в Тълкувателно решение № 2 от 16.07.2009 г. по н. д. № 2/2009 г. като "извършване на развратни действия с друго, срещу получаването на облага, която, щом е занаят, няма еднократен характер, а е дейност на системно извършване или най-малкото на повтарящо се действие за продължителен или определен период от време".

2. За свободата на преценка на законодателя в наказателноправната сфера и нейните конституционни граници.

Действащата конституционна уредба "заварва" разпоредбата на чл. 329 НК (вж. § 3, ал. 1 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията). Поначало преценката дали една заварена наказателноправна норма (в случая чл. 329 НК) от "предконституционен закон", въведена преди повече от двадесет години преди приемането на новата Конституция, да продължи да действа в условията на качествено новата обществено-икономическа и политическа обстановка, в която се прилага Конституцията от 1991 г., принадлежи на законодателя, който разполага с широка дискреция.

Народното събрание е орган, който по Конституция чрез Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс определя наказателната политика на държавата. Под "наказателна политика" тук се разбира, първо, създаването на кръга от законови (наказателни) норми, които определят видовете престъпления и отграничават престъпното от непрестъпното поведение; второ, в рамките на приетото за престъпно поведение да се разграничат (диференцират) отделните престъпления и наказанията за тях. И двата проблема стоят пред законодателя за разрешаване.

Законодателят е този, който е овластен да установи противоправността и наказуемостта на определени деяния и чрез Особената част на Наказателния кодекс да ги очертае и квалифицира като престъпления. Обосновано е да се предположи, че пристъпвайки към криминализация на отделни деяния, законодателят основава нормотворческата си дейност върху анализ и оценка на криминологическата реалност - състоянието, структурата и динамиката на престъпността в сходни сфери на наказателноправно въздействие, степента на латентност (висока, средна, ниска), включително и ефективността на очакваната генерална и специална превенция, и не на последно място, неизбежността в развитието на обществените процеси. С оглед на резултатите от такава оценка се вземат решенията за криминализирането на определени деяния, съответно за декриминализирането на други.

Решенията за криминализиране или декриминализиране на определени деяния по своята същност са политически, защото предпоставят избор между противоположни интереси, ценности и виждания. Поради характера си на общонационално представително учреждение демократично избраният парламент е точният форум, където в условията на широк обществен диалог да се намери подходящият баланс между сблъскващите се интереси и ценности в сферата на наказателноправното регулиране.

Същевременно в конституционната демокрация автономията на законодателя бива балансирана на основата на редица ограничения, записани в Конституцията и предназначени да защитят ценности от висш порядък, които не могат да бъдат "жертвани" произволно от политическите мнозинства в парламента. Ограниченията, които съвременните конституции поставят пред свободата на законодателя да определя наказателната политика на държавата, най-често се претворяват в конкретни проявления на принципа на правовата държава в областта на наказателното право и

процес: Nullum crimen sine lege; Nulla poena sine lege; Nulla poena sine culpa; Non bis in idem.

Основните права и свободи традиционно също служат като преграда пред дискреционната власт на законодателя да криминализира, като проявяват нетърпимост към наказателното преследване на действия или бездействия, които представляват изява на същите тези права и свободи. Общата правозащитна интензивност на конституционноправната система предполага при определяне характера, обхвата и степента на интензивност на наказателноправното въздействие законодателят да не престъпва забранената за репресивно навлизане територия на неотменимите права и свободи.

В съзвучие с достиженията на съвременния конституционализъм Конституцията от 1991 г. ограничава публичната власт чрез въвеждане на ценностно обвързан ред, поради което дискреционната свобода на законодателя да определя наказателната политика на държавата свършва там, където започва защитеното от Основния закон пространство от ценности и принципи. В своята практика Конституционният съд приема, че подлагането на законодателните актове на стриктна преценка за спазването на онези ценности, с които цялото общество се е обвързало, придавайки им ранг на върховно право, е задача на конституционното правосъдие (Решение № 12 от 2016 г. по к. д. № 13/2015 г.).

Поради това и на фона на така очертания конституционен периметър на законодателна автономия по настоящото дело Конституционният съд е правомощен да провери дали законодателят е пропуснал да приспособи съдържанието на заварената "предконституционна" норма на чл. 329, ал. 1 НК към ценностния порядък на действащата Конституция и доколко това води като резултат към нарушаване на основни права до степен, че да се накърни тяхната същност.

Проследена ретроспективно, разпоредбата на чл. 329, ал. 1 НК е обсъждана и създадена в коренно различна общественно-политическа и икономическа ситуация и представлява санкционна охрана на действащото към момента на нейното приемане конституционно задължение за полагане на общественополезен труд. Диспозицията на чл. 329, ал. 1 НК е повлияна от ударението, което конституциите от 1947 и 1971 г. поставят върху задълженията на гражданите и върху необходимостта от "единство на правата и задълженията", в което се търси неутрализиране на притегателната сила на правата и свободите посредством отрезвителното действие на задълженията, т. е. служи за оправдание на силната и

господстваща позиция на държавата спрямо гражданското общество. Това е основна линия в доктрината от онова време: принципът за единството на правата и задълженията е експониран като основно начало - правата са "предоставени", а не присъщи на човека, поради което се набляга върху задълженията, т. е. върху това, което се дължи срещу предоставените права.

Обвързването на труда с императив за неговото полагане принадлежи на конституционната ни история. Основният закон от 1991 г. урежда правото на труд като субективно право, без да го съчетава с реципрочно задължение за полагането му. При действието на Конституцията от 1991 г. качеството на основното право на труд като субективно право в публичната сфера е иманентна част от неговата конституционна същност, която принадлежи към ненакърнимото му ядро. Като се основава на това разбиране, разпоредбата на чл. 48, ал. 4 от Конституцията съдържа и забрана за принуда към труд, която унизява човешкото достойнство. Тази норма по своето съдържание и систематическо място е своеобразно експлицитно конституционно освобождаване на правото на труд от задължението за неговото полагане.

Свободата на труда като основен принцип на правната уредба се съдържа както в Конституцията, така и в чл. 23, т. 1 от Всеобщата декларация за правата на човека, който прогласява правото на всеки човек на свободен избор на работа; в чл. 6, ал. 1 от Международния пакт за икономически, социални и културни права, съгласно който правото на труд включва правото на всеки човек да има възможност да изкарва прехраната си чрез труд, свободно избран или приет; в чл. 1 от Европейската социална харта (ревизирана), който предвижда всеки да има възможност да се издържа от професия, която е избрал по свободна воля; и в чл. 15, т. 1 ХОПЕС, съгласно който всеки човек има право да работи и да упражнява свободно избрана или свободно приета от него професия. Постоянна е практиката на Конституционния съд, че гарантираното от Конституцията право на труд обхваща и възможността всеки гражданин свободно да избира своята професия и място на работа (в този смисъл Решение № 8 от 1992 г. по к. д. № 7/1992 г.; Решение № 1 от 1993 г. по к. д. № 32/1992 г.; Решение № 3 от 2006 г. по к. д. № 4/2006 г.; Решение № 11 от 2012 г. по к. д. № 1/2012 г.; Решение № 1 от 2017 г. по к. д. № 6/2016 г.).

Въпросът за правото на труд на ниво право на ЕС е разгледан детайлно от Конституционния съд в Решение № 11 от 22.11.2011 г. по к. д. № 8/2011 г. и Решение № 1 от 31.01.2017 г. по к. д. № 6/2016 г., като е прието, че то е гарантирано от ХОПЕС, а практиката на Съда на Европейския съюз

възприема принципа, че ограничения върху осъществяването на свободата да се упражнява определена професия са недопустими в случаите, когато преследвана цел е непропорционална или е налице прекалена намеса, накърняваща същността на гарантираното право.

Санкцията, която разпоредбата на чл. 329, ал. 1 НК свързва с неизпълнението на съдържащото се в нея задължение за полагане на общественополезен труд, представлява намеса в основното право на труд. Правото на труд не е абсолютно и може да бъде ограничавано. Правило е, че след като основното право на труд е записано в Конституцията, всички ограничения досежно него трябва да могат да бъдат основани на и изведени от Конституцията. Не законодателят определя свободно съдържанието на основното право на труд, а обратното - от конституционното съдържание на правото на труд се извеждат и ограниченията на неговата законодателна дискреция.

Оттук следва, че като ограничава основното право на труд, разпоредбата на чл. 329, ал. 1 НК подлежи на ограничаване от страна на Конституцията (известно в доктрината като "граница на ограничаването"). Атакуваната норма следователно трябва да вмести съдържащите се в нея ограничения в рамката на допустимото, което Конституцията е определила, в противен случай ограничаването ще бъде противоконституционно (Решение № 15 от 2010 г. по к. д. № 9/2010 г.).

Действащата българска Конституция утвърждава неотменимостта на основните права като тяхна основна характеристика (чл. 57, ал. 1). Съпоставянето на това принципно положение с възможността упражняването на основните права да може да бъде ограничавано в рамката, очертана от самата Конституция, води до заключението, че пробив поначало в конкретния случай е допустим, стига да не се засяга същностното съдържание на правото - неговото "твърдо ядро" (правова държава в материален смисъл). Конституционният съд посочва в практиката си (вж. Решение № 8 от 2019 г. по к. д. № 4/2019 г.), че "Конституционно допустимият предел (границата на ограничението) за законодателно навлизане в основното право е неговото същностно съдържание - то не подлежи на политическо предоговаряне чрез текущо законодателство." Концепцията за съхраняване на същностното съдържание на основните права - тяхното "твърдо ядро" - има основание в европейското право чрез разпоредбата на чл. 52 (1) ХОПЕС. Тази концепция се прилага от националните и наднационалните юрисдикции, за да се прокара граница на ограничителните мерки на правата, и служи като средство за съдебен



контрол по отношение интензитета на държавната интервенция в основните права. Концепцията за допустимите предели на засягане на същностното съдържание на дадено основно право подчертава необходимостта от засилено внимание на законодателя към интензитета на навлизане в основното право и стриктен контрол за спазване на конституционно допустимите предели за това и Конституционният съд се ръководи от това разбиране по настоящото дело.

Конституционната гаранция за неотменимост на основните права изключва възможността да се поставя под въпрос самата същност на правото на труд като субективно право чрез обвързването му със законово установен императив за неговото полагане. Присъщо на субективните права, в това число и на правото на труд, е, че при тях модалността на правилото за поведение няма обвързващ характер. Както всяко субективно право, така и правото на труд предполага възможността да не бъде упражнено, оставяйки преценката на своя титуляр, без от това за него да могат да настъпят неблагоприятни (санкционни, наказателноправни) последици в правния му статус.

Качеството на основното право на труд като субективно право е несъвместимо със заставянето на неговия носител да полага общественополезен труд чрез заплахата от наказателна репресия. В този смисъл наказателното преследване по реда на чл. 329, ал. 1 НК на неупражняването на основното право на труд по своя интензитет надхвърля конституционно допустимото ограничаване на това право, поради което е конституционно нетърпимо. Мащабът на правните последици от прилагането на нормата на чл. 329, ал. 1 НК, съизмерими с посегателство върху същностното ядро на правото на труд, е несъвместим и с присъщото за всеки човешки индивид достойнство на личността като крайно основание за валидността на неотменимите основни права.

3. За наказателното право като ценностно ориентирано и като *ultima ratio*.

Публично значимите ценности могат да бъдат защитени в правовия ред и чрез определянето на накърняващо ги деяние като престъпление. Наказателноправните разпоредби представляват оценки, заявяващи ценността на определени явления спрямо общия ценностен критерий по чл. 1 НК. Назовавайки онова, което обществото отхвърля, наказателните норми очертават извън него територията на консенсусните публично значими ценности.

Наказателноправните разпоредби не само оценяват определени деяния като ценностно нежелани, а и оценяват в сравнителен план тежестта им, свързвайки всяко нарушение с определена санкция. Наказателната репресия е най-тежката санкция, която държавата може да наложи като социално-етична оценка на конкретното поведение на отделния гражданин и най-драстичната форма на формално законосъобразно ограничаване на неговите права. Поради това съобразно принципа на пропорционалност наказателноправната принуда е крайно средство (*ultima ratio*) в инструментариума на законодателя и следва да се използва сдържано и предпазливо. Подходът да се криминализира всяко неправомерно поведение крие риск от недопустима намеса в живота и избора на хората. Безспорно е, че има сфери от живота, които в едно свободно общество трябва да са защитени от драстичната намеса на наказателното право. Към наказателна репресия следва да се пристъпва само при незачитане на преобладаващата поддръжка в полза на определена публично значима ценност, т. е. когато определено поведение е толкова социално неприемливо и непоносимо за организирания съвместен живот между хората, че неговото предотвратяване е особено належащо. В доктрината се поддържа, че наказателната принуда като крайно средство за въздействие върху отрицателни обществени явления се прилага в минималната необходима мяра само към най-опасните от тях и е предназначена да защитава само най-значимите обществени ценности.

Като всяка наказателноправна норма така и разпоредбата на чл. 329, ал. 1 НК към момента на създаването ѝ съдържа социално-етична негативна ценностна оценка относно инкриминираните с нея постъпки, която е подкрепена от държавната власт. С влизането в сила на Конституцията от 1991 г. обаче обществените отношения (обект на престъплението по чл. 329, ал. 1 НК), от които за гражданите произтича задължението да полагат общественополезен труд, вече не се ползват с конституционноправна релевантност. Поради това и понастоящем ценностите, поставени под защитата на нормата на чл. 329, ал. 1 НК, не са от такъв порядък, че действащата Конституция да ги допуска като основание за навлизане в индивидуалната сфера на гражданите със средствата на наказателната репресия.

При действието на Конституцията от 1991 г. нормата на чл. 329, ал. 1 НК, която е реминисценция на господстващата позиция на тоталитарната държава спрямо гражданите, не се вмести във възприетото от Основния закон положение за човека като най-висша ценност, обективизирано в конституционния принцип за достойнство на личността (чл. 4, ал. 2).

Демократичният конституционализъм се основава върху хуманистичната традиция, за която човекът е цел, а не средство, като човешкото достойнство се възприема като *summum bonum*, откъдето произтича уважението към уникалността и неповторимостта на човешката личност. Съобразно с това възприятие всеки човек в обществото разполага с морална автономия и социална стойност, както и с претенция за тяхното зачитане. Полагащото се уважение към достойнството на всеки изключва човек да бъде подложен на такова третиране от правото, което го деградира единствено до обект на държавна репресия посредством една заварена от действащата Конституция норма на НК, жертваща правата и свободите на гражданите в защита на ценности, изгубили конституционноправна значимост.

4. Относно изискването за законоустановеност на престъплението като изява на принципа на правовата държава в наказателното право.

Оспорената уредба не е съобразена и с изискването за законоустановеност на деянията, обявени за престъпления, като специфично проявление на принципа на законност в наказателното правоприлагане. Това изискване се свързва с монопола, който притежава държавата върху прилагането на принуда срещу извършителите на правонарушения, която може да се изрази в посегателство върху техни фундаментални права. В този контекст прилагането на принуда, която така осезаемо засяга личната сфера на гражданина, би било легитимно само ако се осъществява съобразно ясните, предвидими и достъпни предписания на наказателния материален закон. По този начин биха се гарантирали стабилността и правната сигурност в съответните материални правоотношения, които са били предмет на наказателното производство, като същностна характеристика на правовата държава (Решение № 5 от 2014 г. по к. д. № 2/2014 г.).

Принципът за законоустановеност на престъплението и наказанието, който е част от принципите на правото, стоящи в основата на общите конституционни традиции на държавите - членки на ЕС, е провъзгласен и в различни международни договори, и по-конкретно в чл. 7, § 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. За гражданите този принцип е основа на доверието, че държавата ще осъществява наказателно преследване само срещу такова поведение, за което със закон е установена наказуемостта, както и размерът на наказанието към момента на извършване на деянието.

Принципът на законност изисква наказателноправните норми да бъдат достатъчно ясни, предвидими и достъпни, за да се позволи на правните

субекти, ако е необходимо, да разберат за кои действия и бездействия се предвижда наказателна отговорност. Това изискване ще бъде удовлетворено винаги когато гражданите могат да извлекат от съдържанието на наказателната норма какво им е забранено, както и какво ще бъде наказанието, ако нарушат закона.

Като проявление на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) принципът на законност поставя изискване към оспорената уредба не само с оглед процедурата на приемането ѝ, но и от гледна точка на нейното съдържание и външно оформление. Той задължава законодателя да установи предпоставките за налагане на наказателна отговорност толкова конкретно, че приложното поле и обхватът на престъпния състав по чл. 329, ал. 1 НК да произтичат от текста на нормата.

Това изискване към законодателя има двойка цел. От една страна, трябва да се гарантира, че адресатите на нормата на чл. 329, ал. 1 НК могат да предвидят въз основа на законовия текст дали определена постъпка е наказуема, или не, и да насочат отговорно поведението си така, че да избегнат наказуемостта. От друга страна, посредством това изискване се гарантира, че законодателят изначално е взел решение кое поведение е наказуемо, без да прехвърля преценката за това на изпълнителната или съдебната власт.

Разпоредбата на чл. 329, ал. 1 НК не е съобразена с очертаните строги изисквания към съдържателната определеност на наказателноправните норми. Диспозицията на чл. 329, ал. 1 НК предполага от обективна страна кумулативно наличие на бездействие (продължително неполагане на общественополезен труд при обективна възможност да се полага такъв) и на действие (получаване на нетрудови доходи по непозволен или неморален начин). Словесната конструкция "неморален начин" като елемент от престъпния състав по смисъла на чл. 329, ал. 1 НК е неясно формулирана за една материална наказателна норма. Според последователната практика на Конституционния съд законите, които се отнасят до наказателноправното положение на лицата, следва да се характеризират с висока степен на прецизност на езика, така че да гарантират на индивида определена сигурност по отношение на действията, които могат да бъдат предприети срещу него (Решение № 12 от 2016 г. по к. д. № 13/2015 г.). В случая аморфното и неопределено очертаване на един от признаците, включени в престъпния състав по чл. 329, ал. 1 НК, поставя гражданите в невъзможност да предвидят с достатъчна степен на сигурност кога едно поведение може да бъде подведено под състава на престъплението по чл. 329, ал. 1 НК.

В областта на наказателното право, където законодателят навлиза с висок интензитет в конституционно установената индивидуална сфера на гражданите, нетърпимостта към формулиране на общи и неясни законови разпоредби е особено строга (Решение № 12 от 2016 г. по к. д. № 13/2015 г.). Поради това и позоваването на законодателство в други области на правото, където правната категория "морал" е стандарт, по чието прилагане има богата съдебна практика и чието попълване с конкретно съдържание се постига чрез познатите методи на тълкуване, не е в състояние да оправдае дефицита на яснота в нормата на чл. 329, ал. 1 НК.

Не е въведен законов критерий за квалифициране на едно поведение като "неморално". Това поражда значителен риск наказателното преследване по реда на чл. 329, ал. 1 НК да бъде поставяно в действие избиращо, което е недопустимо за държава, подчинена на върховенството на правото, прогласено в чл. 4, ал. 1 от Конституцията (Решение № 12 от 2016 г.). Не е за пренебрегване обстоятелството, че различните социални групи в обществото споделят различни морални ценности, поради което това, което е "морално" за една група хора, не е задължително такова за друга.

Конституционният съд отчита, че принципът на законността не изключва в процеса на правоприлагане съдилищата да разполагат с известна дискреционна власт. При необходимостта наказателното право да се придържа към принципа на справедливостта дискреционната власт на съдилищата е потребна, за да се постигне осъразмеряване във всеки конкретен случай на наложеното наказание с тежестта на деянието и индивидуалната вина на дееца, което се постига в съчетание с принципа на абстрактността в наказателноправната материя. В наказателното производство принципните изисквания за определяне на индивидуална вина и индивидуална справедливост, от една страна, и на законоустановеността и правната сигурност, от друга, трябва да бъдат претеглени и доведени до конституционно приемлив компромис. Това изключва юридическата свобода на преценка, предоставена на съдилищата, да се формулира като неограничена свобода.

В отклонение от посоченото изискване неяснотата на израза "неморален начин" крие риск от недопустимо широка дискреционна власт на правоприлагащите органи и създава предпоставки за непредсказуемост и противоречивост в съдебната практика, което нарушава принципа на правовата държава.

Направеният извод се потвърждава при прегледа на натрупаната практика по прилагане на атакувания текст, която сочи противоречиви съдебни актове при тълкуване на понятието "неморален начин" за получаване на нетрудови доходи. В голяма част от осъдителните решения диспозицията на нормата е тълкувана от съдилищата най-често като системно бездействие по отношение на общественополезния труд и дейност по получаването на нетрудови доходи по неморален начин.

Постановени са и решения, в които подсъдимите лица са били оправдани с мотиви за липса на съставомерност на деянието и дори за противоконституционност на чл. 329, ал. 1 НК. Тези актове недвусмислено говорят за съществени различия в правоприлагането като последица от така формулираното от законодателя съдържание на правната норма.

Дефицитът на яснота в нормата на чл. 329, ал. 1 НК открива пред правораздавателните органи широк нормативен хоризонт да запълват израза "неморален начин" със съдържание, в което се проектира субективното им възприятие за морал. Конституционният съд е последователен в разбирането си, че едно от съществените измерения на върховенството на правото е разделянето на правото и политиката, което позволява да се ограничи максимално възможността отсъждането да бъде основано на персоналните ценности на съдиите, на техните предпочитания и идеология. Обратното е не само негатив за правораздаването, то е и провал за конституционните ценности и принципи, за чието утвърждаване като измерение на демокрацията съдилищата имат огромна роля (Решение № 12 от 2016 г.).

Тъй като обхватът на приложимост на състава по чл. 329, ал. 1 НК не е ясно очертан от законодателя, има възможност предоставената широка дискреция на правоохранителните органи да прерасне в произвол - произволът е именно нарушаване на обективен критерий като мащаб за справедливост. Забраната за произвол е важен материалноправен компонент от съдържанието на правовата държава и е приложима с особена строгост в областта на наказателното законодателство (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г.). Когато дефицитът на яснотата във формулировката на една наказателноправна норма създава предпоставки за произвол при нейното прилагане, такава неяснота е конституционно нетърпима и самостоятелно основание за обявяването ѝ за противоконституционна (Решение № 12 от 2016 г.).

Разпоредбата на чл. 329, ал. 2 НК криминализира просията, когато тя е "системна". Просията представлява специфичен вид дейност, изразяваща

се в изрично или конклюдентно мотивиране на неограничен брой трети лица да дарят на просещия най-често неголеми парични суми или вещи на ниска единична стойност, за да подпомогнат издръжката му.

Въведената от законодателя обща забрана за просия, която не позволява да се прокара разграничение между агресивните и неагресивните ѝ форми, както и да се съобразят обстоятелствата, при които лицето проси, не допринася за враждане на идеята за социална справедливост в разпоредбата на чл. 329, ал. 2 НК.

Осмислянето на държавността през призмата на социалната справедливост е от основополагащо значение за формирането и прилагането на модерната концепция за социалната правова държава. Социалната правова държава поема ангажимента да създаде предпоставките и да осигури - адекватен на постиженията на обществото - съобразен с човешкото достойнство живот на своите граждани.

Пътят за постигане на този стандарт е очертан на конституционно ниво и включва засилена грижа и подкрепа за тези граждани, които поради икономическа слабост и недоимък на средства за съществуване се намират в уязвимо положение. Социалното явление "просия" израства от състояние на крайна бедност и засяга гражданите, които поради различни причини - възрастови, влошено здравословно състояние, липса на работа и други, не са способни да посрещат своите основни жизнени потребности. Трудно могат да се приведат разумни аргументи, с които един човек, който проси и е на най-ниското стъпало на човешкото достойнство, може да бъде наказан със средствата на наказателната репресия. В едно демократично общество "борбата с просията" не би следвало да се провежда с наказания, а със социална политика. Според предоставилите правни мнения и становища се налага категоричен извод за това защо все още не е предложено просията да бъде декриминализирана, тъй като не е ясно кои правно значими защитени обществени интереси налагат да бъде инкриминирана, но тя *de lege lata* е престъпление, вероятно в резултат на "историческа инерция".

В решението по делото "Lacatus срещу Швейцария" се изразяват съмнения, че криминализирането на жертвите на принудителна просия е ефективна мярка срещу това социално явление. В това решение Съдът се позовава на извършен за целите на конкретното съдебно производство сравнителноправен анализ на законодателството, прието от държавите - членки на Съвета на Европа, относно социалното явление "просия". Проучването обхваща 38 посочени държави и България не е измежду тях, като в девет от тези 38 държави членки просията не е забранена като такава,

в останалите 29 държави е забранена или ограничена по най-различни начини - на национално или само на местно равнище, или по критерий - инвазивна (агресивна) или пасивна. От 18 държави членки, които са регламентирали просията на национално равнище, 6 са забранили само агресивните или натрапчивите форми на просия, а 7 са ограничили обхвата на забраната по друг начин. Констатирано е, че в държавите членки има различни правила за просията, като някои държави са избрали обща забрана на цялата им територия, а други - само в определени общини. В раздел "В", т. 27 от цитираното решение се съдържа и позоваване на решение от 30.06.2012 г. (G 155/10-9) на Конституционния съд на Австрия, който е разгледал въпроса за конституционността на Закона за териториалната сигурност на Залцбург, забраняващ просията на обществен път. В чл. 29, § 1 от посочения закон се забранява, наред с другото, да се искат пари от непознати лица на обществения път и по този начин се забранява на всяко лице на обществения път да привлича вниманието към бедственото си положение (даден е пример с просяк, седящ на улицата и призоваващ към щедрост минавачите или държащ табела) или да моли за помощ устно по неагресивен и дискретен начин. Конституционният съд на Австрия приема в своята практика, че подобен призив към солидарността и финансовата щедрост на другите е защитен от чл. 10, § 1 от Конвенцията и правната разпоредба в националния закон, която го забранява, нарушава правото, защитено от чл. 10, § 1, на свобода на общуване на всяко лице, което желае на публично място да поиска помощта на други хора по гореописания начин. Според този Конституционен съд всяка намеса в свободата на изразяване трябва да бъде предвидена в закона, да преследва една или повече легитимни цели, посочени в чл. 8, § 2 от Конвенцията, и да е необходима в едно демократично общество за постигане на тези цели. Обосноваването на легитимността на мярката с необходимост от поддържане на реда и защита правата на другите според Конституционния съд на Австрия не е достатъчно, за да легитимира забрана на пасивните форми на просия, т. е. на обикновеното искане на помощ. В посоченото решение по делото "Lacatus срещу Швейцария" се съдържа позоваване и на друго решение на Конституционния съд на Австрия по дело (G 131/11), в което се разглежда забраната за някои форми на просия и се приема, че тя не може да се счита за професионална дейност, защитена от чл. 6 от Основния закон на държавата. В решението на ЕСПЧ по случая "Lacatus срещу Швейцария" е направен преглед на практиката и на други съдилища - на Конституционния съд на Унгария, на белгийския Държавен съвет, на Върховния съд на Ирландия, на Конституционния съд на Италия, в част от която се прави разграничение между наказателни разпоредби, насочени към



пасивна форма на просия, и такива, насочени към инвазивна просия. Според Конституционния съд на Италия наказателните разпоредби, насочени към инвазивна просия, са конституционни, а тези относно пасивната просия - противоконституционни. Този съд още през 1995 г. е подчертал, че наказателноправни разпоредби не са необходими за защита на обществения ред и спокойствие, които не са застрашени от неинвазивни форми на просия, състоящи се в обикновена молба за помощ.

Поставен в ситуация на икономическа уязвимост, всеки човек има правото, присъщо на човешкото достойнство, да изрази своето страдание и да се опита да задоволи нуждите си, включително като проси. Неинвазивната форма на просия е изява на естествения стремеж на нуждаещия се човек да намери изход от уязвимостта, в която се намира, и е иманентна част от инстинкта му за живот. Според цитираното вече решение на ЕСПЧ относно социалното явление "просия" намесата в упражняването на правото на зачитане на личния или семейния живот може да бъде оправдана само ако са изпълнени изискванията на чл. 8, § 2 от Конвенцията и в конкретния случай приложимото право (а то в чл. 11А от Наказателния закон на кантон Женева гласи: "Всеки, който проси, ще бъде наказан с глоба.") не позволява подходящ баланс на засегнатите интереси и наказва просията по общ начин, независимо от извършителя на преследваната дейност и неговата евентуална уязвимост, естеството на просията или нейната агресивна или безобидна форма, мястото, където се практикува, и дали обвиняемият принадлежи към престъпна мрежа. В мотивите на това решение се съдържа и извод, че с оглед на голямото разнообразие от решения, приети от държавите членки, в рамките на Съвета на Европа няма консенсус относно забраната или ограничаването на просията, но се очертава известна тенденция към ограничаване на забраната и готовност на държавите да се ограничат до защита на обществения ред чрез ефективни административни мерки. За разлика от това общата забрана по силата на наказателноправна разпоредба като тази по цитираното дело "Lacatus срещу Швейцария" изглежда изключение. В заключение ЕСПЧ посочва, че дори ако държавата има известна свобода на преценка, спазването на чл. 8 и 10 от Конвенцията би изисквало националните съдилища да извършват задълбочено проучване на конкретната ситуация по всяко дело, и не възприема тезата, че с по-малко ограничителни мерки не би се постигнал същият или сравним резултат. Съдът е приел, че наложеното наказание (глоба) за престъплението "просия на обществен път в Швейцария" в конкретния случай не е пропорционално нито на целта за борба с организираната престъпност, нито на целта за защита на правата на

минувачите, жителите и собствениците на магазини и предприятия. Съдът е изразил съмнение, че криминализирането на жертвите на тези мрежи е ефективна мярка срещу това явление, а по отношение на мярката, с която жалбоподателката, която е изключително уязвимо лице, е била наказана за действията си в ситуация, в която най-вероятно не е имала други средства за препитание и не е имала друг избор, освен да проси, за да оцелее, е приел, че тя не е необходима в едно демократично общество по смисъла на чл. 8, § 2 от Конвенцията и с нея се нарушава човешкото достойнство на просещия милостиня, както и самата същност на правата, защитени от чл. 8 на Конвенцията.

Преодоляването на състоянието на уязвимост, от своя страна, е път за завръщане към нормалното, спокойно и равновесно съществуване и в крайна сметка - за осигуряване на един съобразен с човешкото достойнство живот (чл. 4, ал. 2 от Конституцията). Поради това и подлагането на наказателна репресия на граждани, които поради независещи от тях причини се намират в тежко материално състояние и се занимават с неагресивни форми на просия, е отстъпление от мандата, който законодателят е получил от Конституцията за правотворчество в социалната сфера, което в областта на наказателното право се проявява в нормативно запазване на идеята за социалната справедливост при определяне на характера и обема на наказателната репресия.

5. За конституционните дефицити на оспорената уредба в контекста на социалните явления, които се подвеждат под състава на чл. 329 НК.

Разполагането на проверката за конституционосъобразност в контекста на социалните явления, които се подвеждат под престъпните състави в чл. 329 НК, разкрива конституционни недостатъци и на плоскостта на принципа на правната сигурност.

5.1. За междуременно настъпилата промяна във възприятията на социалните явления "проституция" и "просия".

Съвременните тенденции в европейското и международното законодателство в областта на противодействието на проституцията и просията възприемат подход на нравствена индиферентност към тези явления. Те оттеглят моралната санкция от лицата, занимаващи се с просия или проституция, и разглеждат поведението им като форма на нарушаване на права на човека (експлоатация).

Съвременното международноправно разбиране за социалните явления "проституция" и "просия" и като нарушение на правата на тези лица вече

има експлицитно позитивноправно признание и нормативно изражение в новосъздадените чл. 154а (в глава втора, "Престъпления против личността", раздел "Разврат", ДВ, бр. 27 от 2009 г., нов) и чл. 159а - 159г (в глава втора, раздел "Трафик на хора") от Особената част на Наказателния кодекс. Същевременно разпоредбите на чл. 329, ал. 1 и 2 (намиращи се в глава "Престъпления против реда и общественото спокойствие") от Наказателния кодекс са повлияни от разбирането за нравствена чувствителност към обсъжданите социални явления, не са отменени и продължават да са част от действащото позитивно право.

5.2. За вътрешното противоречие в Наказателния кодекс в контекста на принципа на правната сигурност.

Изискването за правна сигурност предполага предпоставките и условията за лишаване от свобода да бъдат ясно дефинирани в националното право и да бъдат предвидими в своето прилагане, така че засегнатото лице да бъде в състояние да съобразява своето поведение с изискванията на закона. Приложеният неясен подход от законодателя към обсъжданите явления създава предпоставки за противоречия и затруднения в правоприлагането, както и за нарушаване на правата на човека, тъй като разбирането за нравствена чувствителност и нравствена безкритичност обуславя изцяло различни наказателни политики, имащи различен правен ефект. Когато отношението на законодателя и правоприложителя бъде нравствено повлияно, правната система става податлива на тенденции на нетърпимост към разглежданите по-горе социални явления като явления, интерпретирани като обществено зло. Засилването на репресивността спрямо извършителите на разглежданите престъпления позволява на третите лица, ангажирани с експлоатацията им (трафиканти, сводници и др.), известно облекчаване на преследването им, тъй като се солидаризира с посланията им пострадалите да чакат от държавата наказание, а не подкрепа.

Обратно, интерпретирането на посочените по-горе социални явления като вид експлоатация на човека ориентира репресията именно към третите лица и създава възможност за жертвите да потърсят и получат помощ.

Нееднозначният подход на законодателя в областта на наказателноправната материя в този случай засилва напрежението по оста правна сигурност като измерение на правовата държава във формален смисъл, което предполага законовите разпоредби да са съгласувани помежду си и да не създават несигурност сред адресатите им с възможността да бъдат различно интерпретирани и съответно прилагани

(Решение № 7 от 2020 г. по к. д. № 11/2019 г., Решение № 8 от 2020 г. по к. д. № 14/2019 г. и др.).

По изложените съображения Конституционният съд приема, че оспорените разпоредби на чл. 329, ал. 1 и 2 от Наказателния кодекс не са в съответствие с изискванията, произтичащи от принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията) и навлизат по конституционно нетърпим начин в неприкосновеността на личния живот на гражданите (чл. 32, ал. 1 от Конституцията). Поради това искането на главния прокурор за установяване на противоконституционност на чл. 329 от Наказателния кодекс следва да бъде уважено.

Въз основа на изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

### **РЕШИ:**

**ОБЯВЯВА** за противоконституционни разпоредбите на чл. 329, ал. 1 и 2 от Наказателния кодекс (обн., ДВ, бр. 26 от 2.04.1968 г., в сила от 1.05.1968 г.; посл. изм., бр. 53 от 8.07.2022 г.).

### **Особено мнение на съдия Янаки Стоилов**

Не съм съгласен с обявяването на разпоредбата на чл. 329, ал. 1 от Наказателния кодекс изцяло за противоконституционна.

Съставомерността на деянието по чл. 329, ал. 1 от Наказателния кодекс включва две кумулативни изисквания: лицето продължително време да не се занимава с общественополезен труд и да получава нетрудови доходи по непозволен или неморален начин.

Само по себе си неполагането на труд не е престъпление - не се създава задължение за труд под страх от наказателна репресия. Вярно е, че за разлика от двете предходни конституции (от 1947 и 1971 г.) действащата не предвижда задължение, което кореспондира с чл. 329, ал. 1 от Наказателния кодекс, а само право на труд (чл. 48, ал. 1). Затова се поставя въпросът дали това обстоятелство само по себе си не прави противоконституционна разпоредбата в Наказателния кодекс, която от обективна страна съдържа като елемент неосъществяването на общественополезен труд. Тук не се впускам в разсъждения каква е разликата между трудова и нетрудова дейност, между общественополезен и друг труд, въпреки че имам предвид съдържанието, което се влага в тези понятия.

Тълкувателно решение № 29 от 29.11.1984 г. на Общото събрание на Наказателната колегия на Върховния съд разяснява израза "общественополезен труд", а в днешно време неговият обхват е още по-широк. Така на практика почти всяка трудова дейност, която не е забранена от закона, може да се смята, че ако не пряко, то косвено носи полза освен за този, който я осъществява, и за обществото. С оглед на прилагането на оспорената разпоредба трябва да констатираме, че приемането на сегашната конституция не ограничава законодателя в преценката дали да инкриминира, или да легализира проституцията. Този отговор дори при предишната система не е даден пряко чрез Наказателния кодекс, а в тълкувателно решение на Върховния съд.

Конституцията на Република България разглежда труда като право, но без да предопределя изцяло отношението към него в съвременните условия. Известна е българската пословица "който не работи, не трябва да яде". Може ли да смятаме, че тази традиционна повеля е изцяло архаична? Поставям този въпрос, защото само абстрактни разсъждения или придържането към идеологически стереотипи няма да ни помогнат да отговорим категорично дали са възможни случаи, при които изискването за полагане на труд би било освен морално и законно. В същото време няма правна забрана лицата да си осигуряват доходи, като разчитат на каквато и да е законна дейност или пък други лица да се грижат за тяхната издръжка, дори когато са трудоспособни.

Оспорваната разпоредба изисква неполагането на труд да е в съчетание с получаването на доходи по непозволен или неморален начин. Под "непозволен начин" следва да се разбира противозаконна и по-общо - противоправна дейност. Законодателят е този, който очертава нормативно кръга на позволените дейности и изискванията, на които лицата трябва да отговарят, за да упражняват една или друга дейност. По този начин от формална гледна точка във всеки един момент може се определи дали една дейност е правомерна или неправомерна. Сами по себе си нито отсъствието на труд, нито извършването на непозволена дейност представляват престъпление. Последната в редица случаи може да се квалифицира като административно нарушение, а не като престъпление. За престъпление е обявено само получаването на доходи от непозволена дейност, съчетано с неполагането на (общественополезен) труд. Освен това тези доходи трябва да са получавани в продължителен период. В Наказателния кодекс има и други състави, които са бланкетно формулирани, но тяхното съдържание може да се определи чрез други норми. Така се изпълнява конституционното изискване за законоустановеност на деянието, обявено за

престъпление. Следователно в този случай би било пресилено както да се твърди, че законодателят е създал задължение за полагане на труд в противоречие с разбирането за труда като основно право на личността, така и че липсва състав на престъпление, който удовлетворява изискването за неговото установяване със закон.

Другата хипотеза на състава по чл. 329, ал. 1 от Наказателния кодекс предвижда лицето продължително време да не се занимава с общественополезен труд и да получава доходи по неморален начин.

Законът и моралът не са напълно отделени, а взаимно се допълват. И правото, и моралът играят роля за определяне на поведението на индивидите, но по различен начин въздействат върху поведението, включително чрез различен вид санкции. Няма пречка в основата на правото да стоят морални принципи, каквито са опазването на живота и телесната неприкосновеност на лицата, на тяхното имущество, на честта и достойнството на личността и др. Често правото стъпва върху морални принципи и ги преобразува и конкретизира в юридически правила, а моралът понякога служи като коректив на правото, особено в гражданското (например при договорите). Правото обаче остава по-скоро обективно и външно по отношение на индивида, а моралът до голяма степен е субективен и вътрешен. В днешно време в светските общества моралът в редица случаи е релативна категория, върху чиято основа единствено е трудно да се положи и обоснове наказателна репресия. Затова е недопустимо да се разчита изцяло и само на морални категории за квалификацията на това, кое поведение е престъпление, респективно подлежи на наказателно преследване. Съгласен съм с останалите конституционни съдии, че в Наказателния кодекс няма разпоредба, която едновременно да определя обективните и субективните елементи на деянието проституция, макар че съществуват други наказателни състави, свързани с проституцията.

Не отговаря на принципа на правовата държава преценката дали нещо е морално, или неморално да се прави без посочени признаци, които очертават състав на престъплението. В наказателното право е недопустимо наличието на разпоредби с такава степен на неопределеност. Още повече, когато данъчното законодателство предвижда облагане на доходи, получавани от компаньонки, т. е. легализира дейност, която може да се окаже преследвана по наказателен ред. Залагането на морални основания в обективната страна на състава на престъплението прехвърля преценката от

законодателя върху съдията, без обаче да дава на последния достатъчно критерии, които да не се свеждат до субективни морални оценки.

Конституционният съд в практиката си утвърждава изискването за законност по отношение на създаването на правилата за поведение. Според него правовата държава не търпи формулиране на неясни, двусмислени законови разпоредби и тази нетърпимост е особено строга, когато законодателят навлиза в сферата на правата и свободите на индивида (Решение № 12 от 13.10.2016 г. по к. д. № 13/2015 г.; Решение № 5 от 2014 г. по к. д. № 2/2014 г.). Следователно разпоредбата на чл. 329, ал. 1 от Наказателния кодекс в тази ѝ част противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, защото не отговаря на изискванията за определеност и предвидимост на закона.

Правомощие на законодателя е да определя кое поведение е приемливо или поне търпимо и кое представлява правонарушение и води до юридическа отговорност. Конституционният съд следва да се намесва тогава, когато съществува конституционно нетърпимо положение при упражняване на това правомощие. С оглед на това не бива да се подминават въпросите защо Върховният касационен съд не е ревизирал тълкувателното решение от 1984 г., защо главният прокурор не е използвал методически указания към прокурорите относно приложението на разпоредбата на чл. 329, ал. 1 от Наказателния кодекс, защо Народното събрание не е отменило или актуализирало оспорената разпоредба. Разбира се, не е изключено дадена законова разпоредба освен неактуална, нецелесъобразна и прочее да противоречи на Конституцията. В последния случай е необходимо да влезе в действие конституционният контрол. Ролята на Конституционния съд обаче не е на орган по заместване или дублиране на другите органи/власти. Той разполага с правомощия да тълкува, включително корективно, правните разпоредби с оглед на Конституцията и да отстранява законови норми, които са несъвместими с нея.

С оглед на изложените мотиви смятам, че разпоредбата на чл. 329, ал. 1 от Наказателния кодекс противоречи на Конституцията само в частта "или неморален начин".

*Делото е образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето.*

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколиста Мариана Малканова разгледа в закрито заседание на 17 ноември 2022 г. конституционно дело № 14 от 2022 г., докладвано от съдия Павлина Панова.

Производството е на основание чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо във връзка с чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България и е във фазата за решаване на делото по същество.

Конституционното дело е образувано на 11.07.2022 г. по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето (обн., ДВ, бр. 70 от 2004 г.; посл. изм. и доп., бр. 62 от 2022 г.).

Атакуваната разпоредба допуска участие на лица с психични разстройства, по отношение на които е поискано по съдебен ред настаняване в лечебно заведение за задължително лечение, да участват в производството пред съда чрез видеоконферентна връзка. Такова участие може да бъде реализирано в случаи, когато здравословното състояние на лицето не позволява то да се яви в съдебно заседание, както и когато е обявено извънредно положение, военно положение, бедствие, епидемия, извънредна епидемична обстановка или при наличие на други форсмажорни обстоятелства. Тогава самоличността им се удостоверява от директора на болничното заведение или от упълномощено от него лице.

В искането си вносителят обосновава противоконституционност на тази разпоредба с противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), на конституционното право на защита на всеки гражданин във всички стадии на процеса (чл. 56 във връзка с чл. 122 от

---

<sup>14</sup> Обн., ДВ, бр. 94/2022



Конституцията), както и на правото на лична свобода и неприкосновеност (чл. 30, ал. 1 от Конституцията).

С определение от 19.07.2022 г. Конституционният съд е допуснал искането на омбудсмана за разглеждане по същество, конституирал е заинтересувани институции, поканил е неправителствени и съсловни организации, както и изтъкнати специалисти от науката да представят становища и мнения по предмета на делото.

В изпълнение на предоставената им от Съда възможност становища и мнения са представили: Върховният касационен съд, главният прокурор на Република България, министърът на здравеопазването, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България, Българската асоциация за европейско право, Българският хелзинкски комитет, Центърът за психично здраве "Проф. Н. Шипковенски", Българската психиатрична асоциация, проф. д. м. н. Петър Маринов, проф. д-р Дарина Зиновиева, доц. д-р Владимир Велинов и доц. д-р Деяна Марчева.

Постъпилите по делото становища и мнения се разделят на две групи.

Първата група включва становища и правни мнения, изразяващи подкрепа на твърденията на вносителя за противоконституционност на оспорените разпоредби. В нея са становищата на Върховния касационен съд, главния прокурор на Република България, Висшия адвокатски съвет, Съюза на юристите в България, Българската асоциация за европейско право, Българския хелзинкски комитет, както и правните мнения на проф. д-р Дарина Зиновиева и доц. д-р Деяна Марчева.

Заинтересуваните страни заемат общата позиция, че атакуваната разпоредба не съответства на принципа на правовата държава във формален смисъл поради своята неопределеност и неяснота. Намират, че прилагането ѝ обуславя създаването на противоречива съдебна практика и наред с това накърнява основни права на засегнатите лица, което я прави конституционно нетърпима. Излагат съображения, че тя въвежда ограничения на законодателно ниво на тези права без лимит на действие във времето и без да е налице друго право или принцип от конституционен ранг, чиято защита оправдава подобни ограничения. Застъпват тезата, че законодателят не е обезпечил спазването на националните и международните стандарти, приложими към провеждането на това специфично производство, а именно: устно изслушване, състезателност и ефективна адвокатска защита. Изтъкват важността на пълноценната връзка между съдията, адвоката, психиатъра експерт и лицето с психично увреждане в съдебното производство и заключават, че електронният

вариант на съдопроизводството не е способен да осигури такава. Аргументират, че видеоконференцията по самата си същност е средство, което опосредява придобиването на лично впечатление, което прави невъзможно придобиването на "непосредствено впечатление" от съда. Направен е обзор на международните стандарти за прилагането на видеоконференциите в съдебния процес и са представени допълнителни аргументи от научни изследвания за негативния ефект на опосредената комуникация чрез аудио-визуални средства в контекста на процеса, особено по отношение на лица от уязвимите групи.

Втората група включва становищата на министъра на здравеопазването, Центъра за психично здраве "Проф. Н. Шипковенски", Българската психиатрична асоциация, както и мненията на проф. д. м. н. Петър Маринов и доц. д-р Владимир Велинов, които приемат, че атакуваната разпоредба на чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето не е противоконституционна.

Според тях тя улеснява и гарантира правото на достъп до правосъдие и представлява допълнителна гаранция за спазване на правото на защита поради възможността да се осигури пълноценна работа по съдебните производства дори в условията на пандемия и извънредни мерки. Застъпват тезата, че правото на закрила на здравето на човека е по-значимо и би следвало да има приоритет пред закрилата на свободата и личния живот, които може да бъдат временно и пропорционално ограничавани, когато и доколкото това се налага за целите на лечението. Смятат, че атакуваната разпоредба е логична, полезна и необходима, тъй като цели предпазване както на здравето на психичноболните пациенти, които често са с компрометиран имунитет, така и здравето на останалите участници в съдебното производство. Правят предложение да се предвиди задължението за присъствие на защитника в болничното заведение, както и подчертават полезността на практиката за провеждането на съдебните заседания на територията на здравното заведение не само с оглед спазване правата и здравето на пациента, но и с цел вникване на съда в правната и здравната проблематика, относима към производството по задължително настаняване за лечение.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

## I. Общи положения

Разпоредбата на чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето (доп., ДВ, бр. 110 от 2020 г., в сила от 30.06.2021 г.), предмет на настоящото конституционно дело, гласи: "В тези случаи, както и при обявено извънредно положение, военно положение, бедствие, епидемия, извънредна епидемична обстановка или други форсмажорни обстоятелства, лицето, чието настаняване се иска, както и вещото лице, назначено да даде експертно мнение, може да участват в делото и чрез видеоконференция, като самоличността им се удостоверява от директора на болничното заведение или от упълномощено от него лице." Нейното систематично място е в раздел II "Задължително настаняване и лечение" от глава пета "Психично здраве" на Закона за здравето. Раздел II съдържа нормите, указващи процесуалния ред за настаняване на лица с психични разстройства на задължително лечение. По своята същност производството е съдебно, протича в два стадия и има за предмет прилагане на вид превантивна принудителна административна мярка - задължително лечение, в случаи, когато поради заболяването си психичноболни лица могат да извършат престъпление, което представлява опасност за близките им, за околните, за обществото или застрашава сериозно здравето им (чл. 155 от Закона за здравето). Законът изисква наличието на две кумулативни предпоставки за настаняване на задължително лечение - медицинска (наличие на психично заболяване на едно лице от категорията на изрично предвидените в чл. 146, ал. 1, т. 1 и 2 - установено сериозно нарушение на психичните функции (психоза или тежко личностно разстройство), изразена трайна психична увреда в резултат на психично заболяване или умерена, тежка или дълбока умствена изостаналост или съдова и сенилна деменция) и социална (наличие на опасност поради някое от тези заболявания лицето да извърши престъпление, което представлява опасност за близките му, за околните, за обществото или застрашава сериозно здравето му).

Първият стадий на производството се инициира от прокурор или от директор на лечебното заведение, в което се намира лицето, чието настаняване на задължително лечение се иска. Той протича в открито съдебно заседание пред районен съд (чл. 156, ал. 1 във връзка с чл. 158, ал. 2 от Закона за здравето) с участие на лицето, прокурора, вещото лице и защитника. В хода му съдът трябва да прецени допустимостта на искането, отправено от прокурор или от директор на лечебно заведение (чл. 157 от Закона за здравето), и да изгради обосновано предположение за кумулативното наличие на медицинската и социалната предпоставка. При наличие на някой от рисковете по чл. 155 от Закона за здравето и при изразено от психиатъра съмнение за наличие на психично разстройство

съдът назначава съдебнопсихиатрична експертиза, като определя начина и срока на изготвянето ѝ. При липса на обосновано предположение за кумулативното наличие на медицинската и социалната предпоставка съдът прекратява производството.

Вторият стадий протича отново в открито съдебно заседание (по чл. 162 от Закона за здравето) с участие на лицето, прокурор, защитник и вещите лица, изготвили съдебнопсихиатричната експертиза. Съдът изслушва експертното заключение, становището по нея на лицето, чието задължително лечение се иска, и след преценка на доказателствата се произнася с решение по необходимостта от задължително лечение. При допускането му той решава и въпроса за формата на задължително лечение - стационарно или амбулаторно, определя срока на задължителното лечение и лечебното заведение, където ще се проведе.

Според Закона за здравето участниците в съдебното производство са посочените в чл. 158, ал. 4 от Закона за здравето - психиатър, защитник и прокурор. Алинея 5, изр. първо на същия чл. 158 изрично изисква участие и на лицето, за което се иска задължително лечение, и съдържа общото правило, че то трябва да бъде разпитано лично и ако възникне необходимост, може да бъде доведено принудително в съдебната зала за тази цел, защото съдът е длъжен да придобие непосредствено впечатление за неговото състояние. Разпоредбата, предмет на настоящото дело - изр. трето на ал. 5, въвежда изключения от това правило, позволявайки участието на лицето и на вещото лице чрез видеоконферентна връзка. Разпоредбата е приета от 44-тото Народно събрание с § 36 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Гражданския процесуален кодекс (ЗИДГПК) (ДВ, бр. 110 от 29.12.2020 г.). В мотивите към ЗИДГПК (сигнатура № 022-01-69) законодателят е обосновал допълнението с необходимостта от подобряване на достъпа до правосъдие в контекста на извънредна епидемична обстановка, свързана с COVID-19, чрез използването на информационни и комуникационни технологии, както и с практически съображения, свързани с транспортиране на лицата до съдебната зала. Оспорваната пред Конституционния съд редакция на разпоредбата обаче е със значително разширен обхват и включва възможности за участие на лицето, чието задължително лечение се иска, и на вещото лице чрез видеоконферентна връзка, ако причини, свързани със здравословното състояние на лицето, налагат това, както и всякакви други форсмажорни обстоятелства, включително, но и не само при

обявено извънредно положение, военно положение, бедствие, епидемия и извънредна епидемична обстановка.

В искането омбудсманът поставя въпроса за съответствието на тези изключения с приложимите стандарти за достъп до правосъдие, за справедлив процес, отчитащ гарантирането на свободата и личната неприкосновеност на гражданите, и за ефективно реализиране на правото на защита във всеки стадий на процеса. Уредбата на тези стандарти на национално ниво се намира в преамбюла и в глава втора от Основния закон - "Основни права и задължения на гражданите". От гледна точка на националното законодателство уредбата на съдебното производство за настаняване на задължително лечение по реда на Закона за здравето е специална и доколкото не е предвидено друго, в това производство субсидиарно се прилагат разпоредбите на Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) (чл. 165 от Закона за здравето) и следователно - общите процесуалноправни гаранции в наказателния процес за зачитане на правата на задържаните, предвидени в националното законодателство или произтичащи от разпоредбите на Конституцията. Приложими критерии за задържане на психичноболни лица са предвидени в актове на правото на ЕС и международните споразумения, по които Република България е страна (чл. 5, ал. 4 от Конституцията). Такива са Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС) (ратифицирана със закон, приет от Народното събрание на 31 юли 1992 г. - ДВ, бр. 66 от 1992 г.; обн., ДВ, бр. 80 от 2.10.1992 г.; посл. изм. и доп. с Протокол № 14 от 13.05.2004 г., ДВ, бр. 38 от 21.05.2010 г.), Международният пакт за граждански и политически права (МППП; ратифициран с Указ № 1199 на Президиума на Народното събрание от 23.07.1970 г. - ДВ, бр. 60 от 1970 г., обн., ДВ, бр. 43 от 28.05.1976 г.), Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС) (публикувана в ОВ, С 303, 14.12.2007 г.).

В допълнение, приложимите правни стандарти за задържане на психичноболни лица са развити последователно и недвусмислено в практиката на Европейския съд за правата на човека (ЕСПЧ) и на Съда на Европейския съюз (СЕС). Възприетото разбиране от Конституционния съд по отношение на приложимостта на практиката на ЕСПЧ гласи, че "нормите на ЕКПЧ в материята на правата на човека имат общоевропейско и общоцивилизационно значение за правния ред на държавите - страни по ЕКПЧ, и са норми на европейския обществен ред. Ето защо тълкуването на съответните разпоредби на Конституцията в материята на правата на човека следва да бъде съобразено във възможно най-голяма степен с тълкуването на нормите на ЕКПЧ. Този принцип на конформно тълкуване съответства и

на международно признатата от България задължителна юрисдикция на Европейския съд по правата на човека по тълкуването и прилагането на ЕКПЧ" (Решение № 2 от 1998 г. по к. д. № 15 от 1997 г., също и според Решение № 3 от 2011 г. по к. д. № 19 от 2010 г., Решение № 1 от 2012 г. по к. д. № 10 от 2011 г., Решение № 11 от 2022 г. по к. д. № 3 от 2022 г.). Когато изведените критерии от практиката на ЕСПЧ за упражняване на определено право са в съответствие с духа и разума на Конституцията, когато те съответстват на Основния закон, Конституционният съд би могъл да ги възприеме при преценката за конституционосъобразност на законова разпоредба. Следователно, осъществявайки контрол за конституционност по отношение на разглежданата разпоредба, Съдът следва да я анализира и обсъжда в съответствие с Основния закон и със стандартите за закрила на основните конституционни права, възприети в практиката му и вдъхновени от международноправните актове, както и с практиката по тяхното тълкуване и прилагане.

Конституционният съд вече е имал възможност да се произнесе с Решение № 13 от 2021 г. по к. д. № 12 от 2021 г. относно конституционосъобразността на участие чрез видеоконферентна връзка на лицата, по отношение на които по съдебен ред се взема мярка за неотклонение "задържане под стража". Съображенията на Съда, изложени в решението по посоченото дело, следва да бъдат отчетени, доколкото са относими, и при произнасянето по настоящото дело, като се вземат предвид особеностите на производството за настаняване за задължително лечение и специфичното положение на лицата, по отношение на които то се прилага като принудителна мярка.

## II. По отношение на съответствието с чл. 30, ал. 1 от Конституцията

Настаняването на задължително лечение на едно лице като принудителната мярка, предвидена в чл. 155 от Закона за здравето, засяга съществено личната сфера на психичноболните лица за срока на тяхното задължително лечение. В най-съществена степен тя може да доведе до ограничаване на правото им на лична свобода и неприкосновеност в случаите, когато лицето не изразява съгласие да се лекува. Доколкото с решението, приключващо производството, съдът се произнася относно формата на лечението - амбулаторна или стационарна, както и за срока на задължителното лечение, е видно, че за този период едно лице съществено е ограничено в свободния си избор да реши къде да пребивава и дали и кога да напусне определено място. При амбулаторното лечение лицето запазва правото си на свободно придвижване, но е длъжно да посещава редовно

лечебното заведение за прегледи и да спазва предписаното му лечение. При стационарното лечение обаче то е ограничено до рамките на лечебното заведение, поради което стационарната форма на задължителното лечение се превръща в задържане по смисъла на чл. 30, ал. 2 от Конституцията. Такова е и трайното разбиране в юриспруденцията на ЕСПЧ по чл. 5, § 1, буква "е" КЗПЧОС, който предвижда забрана за лишаване от свобода, освен "законно лишаване от свобода... на душевноболни лица", и то само в съответствие с процедури, предвидени в закона. Тази разпоредба въвежда стандарта за защита на правото на лична свобода на душевноболно лице (лице, страдащо от психично заболяване), доколкото всяка намеса в това право трябва да отговаря на критерии, гарантиращи допустимата намеса на държавата (вж. делото Станев срещу България, № 36760/06, § 143 - 147, както и цитираните в него решения на ЕСПЧ). Подобна е позицията, изразена и в практиката на СЕС по чл. 6 ХОПЕС, който се отнася до правото на свобода и сигурност и гарантира права при задържане, съответстващи на тези по чл. 5 КЗПЧОС. Според СЕС посоченият чл. 6 следва в съответствие с чл. 52, ал. 3 ХОПЕС да се тълкува в същия смисъл и със същия обхват както чл. 5 от КЗПЧОС съгласно тълкуването му от ЕСПЧ (вж. дело С - 467/18, § 42 и сл.). Доколкото производството за настаняване за задължително лечение по Закона за здравето може да доведе до постановяването на мярка, включваща лишаване от свобода, която е обоснована не само по терапевтични причини, но и по съображения за сигурност, то според тълкуването на СЕС към него са приложими и стандартите, предвидени в Директива 2013/48/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 г. относно правото на достъп до адвокат в наказателното производство и в производството по европейска заповед за арест и относно правото на уведомяване на трето лице при задържане и на осъществяване на връзка с трети лица и консулски органи през периода на задържане и в Директива 2012/13/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 година относно правото на информация в наказателното производство, предвидени за целите на наказателното производство. Въпреки че практиката на СЕС по повод ограничаване правото на лична свобода и неприкосновеност е постановена в контекста на наказателния процес, съгласно препращащата разпоредба на чл. 165 от Закона за здравето тя е относима и в производството за настаняване за задължително лечение.

От гледна точка на националния правен ред правото на лична свобода и неприкосновеност е изрично прогласено в ал. 1 на чл. 30 от Конституцията. То не спада към категорията на абсолютните права. При

наличие на условия и по ред, изрично определени със закон, то би могло да бъде ограничено, ако ограничаващата мярка е предназначена да защити други ценности и интереси от конституционен ранг, т. е. да съществуват основателни причини, поради които е оправдано от гледна точка на обществения интерес правото да бъде ограничено. Ограничението следва да е пропорционално спрямо предвидената цел и да подлежи на ефективен съдебен контрол по надлежен ред, който отговаря на всички основни изисквания за справедлив съдебен процес. (Решение № 11 от 2016 г. по к. д. № 7 от 2016 г., Решение № 14 от 2018 г. по к. д. № 12 от 2017 г., Решение № 9 от 2020 г. по к. д. № 3 от 2020 г.)

В производството за задължително настаняване и лечение преценката на точния баланс между необходимостта от съхраняване на личната сфера на индивида и необходимостта за защита на правата и законните интереси на другите е предоставена на съда. Той има задача да установи, да прецени и да се убеди налице ли са предпоставките, налагащи настаняването на лицето на задължително лечение: дали то страда от тежко психично заболяване, изрично посочено в закона, както и дали това му състояние поражда опасност да извърши престъпление, от което да пострадат близките му, околните или обществото или което застрашава сериозно собственото му здраве (чл. 155 от Закона за здравето). В този смисъл, ако изискуемите предпоставки са налице, то ролята на съдебния контрол върху задържането е да се прецени каква е точната степен на ограничение, която е обоснована и конституционно оправдана спрямо специфичното здравословно състояние на лицето и рисковете, които разкрива неговото поведение, но същевременно е достатъчна за осъществяване на целите на правосъдието в конкретното производство, без да ги надхвърля (чл. 31, ал. 4 от Конституцията).

В практиката на ЕСПЧ относно хипотезите на задържане на лица с психични заболявания са изведени основните изисквания, на които трябва да отговаря процедурата за задължителното настаняване и лечение, за да се приеме, че е в синхрон със закрилата, предоставяна на основните права на гражданите на национално и международно ниво, за да е налице "законно" задържане на лице с психично разстройство по смисъла на чл. 5, § 1, буква "е" КЗПЧОС.

От една страна, освен в спешни случаи, трябва да бъде надлежно доказано пред съд, че съответното лице страда от психично разстройство, т. е. пред компетентен да установи това орган и въз основа на обективна медицинска експертиза; психичното разстройство трябва да е от вид или



степен, които оправдават принудително задържане; и периодът на ограничаване на свободата е обвързан с продължителността на психичното разстройство (Shtukaturv v. Russia, № 44009/05, § 114; Winterwerp v. the Netherlands, № 6301/73, § 39; Станев срещу България, № 36760/06, § 145). В съдебното производство по раздел II "Задължително настаняване и лечение" от Закона за здравето съществува висока степен на съгласуваност между закрилата, уредена в националното и международното право, предоставена на едно лице в такава процедура.

От друга страна, достъпът до съд, въпреки че е важен като средство за предотвратяване на произвола при ограничаване на личната свобода, сам по себе си не е достатъчен да осигури справедливост и законност на производството за задължително настаняване и лечение, ако националната процедура, по която се развива то, не предоставя достатъчно гаранции срещу произвол. Тези гаранции предполагат законоустановеност както на материалноправни, така и на процесуалноправни мерки, които следва да обезпечат адекватно ниво на защита на правата и интересите на задържаното лице. Конституционният съд намира, че когато са застрашени личната свобода и неприкосновеност, механизмът на допускане на ограничаването им, предвиден в Закона за здравето, трябва да позволи на съда правилно да отчете всички релевантни фактори, за да прецени пропорционалността на ограничителната мярка, която трябва да приложи. Ролята на заложените в закона гаранции е да сведат всеки риск от произвол в това отношение до минимум. Необходима е такава съдебна процедура, която дава възможност на съда за личен контакт с лицето, подлежащо на задължително настаняване и лечение (вж. Решение № 13 от 2021 г. по к. д. № 12 от 2021 г.), и за непосредствено впечатление относно психичните способности на болното лице и относно обективността на заключенията на медицинската експертиза, което е негово задължение като решаващ орган. Наложително е съдът да има поне кратък пряк визуален контакт с лицето и за предпочитане е да го разпита, тъй като решение, постановено, без да го види или изслуша, според практиката на ЕСПЧ би било необосновано и в нарушение на принципа за справедлив процес (Shtukaturv v. Russia, № 44009/05, § 73).

Законоустановената процедура за настаняване и задължително лечение предвижда, че явяването на всички участници пред съда в открито заседание е "задължително". Това се отнася както за вещото лице (психиатър), защитника и прокурора (чл. 158, ал. 4 от Закона за здравето), така и за самото лице, подлежащо на задължително настаняване и лечение, което задължително трябва да вземе участие в производството. Член 158, ал. 5 задължава съда да разпита лично лицето, чието настаняване се иска, като

в последния случай Законът за здравето дори позволява ползването на мерки за принудителното му довеждане. В чл. 158, ал. 5, изр. второ законът вменява изрично задължение на решаващия орган да си състави непосредствено впечатление за здравословното състояние на лицето, подлежащо на задължително настаняване и лечение, в случаите, когато здравословното му състояние не позволява да се яви пред съда.

Атакуваната разпоредба на чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето допуска изключение от тези принципни положения, като позволява лицето, чието настаняване се иска, и вещото лице да участват в производството чрез видеоконференция. Чрез нея законодателят прави сериозно отстъпление от стандарта на защита на правото на лична свобода и неприкосновеност на лицето, заложен в предходните разпоредби. Конституционният съд счита, че в съдебната процедура по задължително настаняване и лечение от изключителна важност за защитата на конституционната ценност на едно лице, каквато е неговата свобода, са личното, и то непосредствено, участие в производството и разпитът му, който трябва да бъде проведен "лично". Само чрез непосредствен контакт между лицето и съда може да се изгради необходимата увереност в решаващия орган за наличието на кумулативните предпоставки (медицински и социални), обуславящи процедурата по задължително настаняване и лечение. Това би било непълноценно, ако контактът между тях е опосреден от технически средства за осъществяване на видеоконферентна връзка от болничното заведение, в което се намира лицето. Отдалечеността на контакта, който се осъществява чрез техническо средство, е пречка съдът да възприема ясно и точно поведението на лицето, отчитайки както спецификата на съдебното производство, така и особеното положение на лицето, неговата невербална комуникация, наличието на евентуално физическо и/или психическо въздействие върху него от лица, които може и да не са участници в процеса, както и потребността от медицинска помощ. Участието на експерт в производството по задължително настаняване и лечение е от изключителна важност, доколкото той според експертните си наблюдения дава заключение за наличие или липса на медицинската предпоставка, обуславяща извод за необходимост от такова лечение. След като присъствието на лицето, чието настаняване се иска, следва да е лично и непосредствено в съдебно заседание, то и участието на експерта трябва да бъде осъществено по същия начин. С оглед важното значение, което има заключението на вещото лице, за вземането на решение от съда е наложително експертът непосредствено да наблюдава поведението и реакциите на уязвимото лице и начина на участието му в

съдебния процес. В хипотезата на участие чрез видеоконференция контактът между съда и участниците в производството (лицето и експерта) е "личен", но не е непосредствен (както го изисква чл. 158, ал. 5, изр. второ от Закона за здравето), което поставя в риск уязвимото лице, чието задължително настаняване и лечение се искат. Такъв контакт сериозно затруднява и дори би обезсмислил преценката за пропорционалност, която съдът трябва да извърши, за да вземе решение дали и по какъв начин (чрез амбулаторно или стационарно лечение) и за какъв срок да ограничи личната свобода и неприкосновеност на едно лице.

В същото време невъзможността за физическо присъствие на място в съдебната зала не позволява на лицето, чието задължително лечение се иска, пълноценно да реализира всички възможности за участие, предоставени му от закона като страна в производството, свързани с достъп и запознаване с доказателствата, възможност за отправяне на доказателствени искания, изразяване на становище по предмета на делото, директен контакт със своя защитник и др. Неговото уязвимо психическо и физическо състояние се явява допълнително препятствие за пълноценното му участие по този начин чрез видеоконференция, доколкото е възможно да затрудни способността му въобще да възприема фактите от обективната действителност, свързани с процеса. В такава хипотеза в практиката на ЕСПЧ е прието за обосновано да се предостави известна свобода на преценка на националните съдилища относно процесуалните мерки, които могат да предприемат, за да бъдат защитени интересите на лицата, които поради психични заболявания не са способни сами да бранят интересите си. Такива мерки могат да имат за резултат изменение или дори ограничаване на начина, по който лицата реализират процесуалните си права с оглед обезпечаване на законосъобразността и справедливостта в процеса на правораздаване, запазване на здравето на участниците. Но дори необходимостта от тези мерки не може да оправдае засягане на същността на правото на справедлив процес на индивида в такава степен, че да направи невъзможна реализацията на основните процесуални гаранции, прилагани при задържане на психичноболно лице, което по същество е лишаване от свобода (*Winterwerp v. the Netherlands*, № 6301/73, § 60; *X and Y v. Croatia*, № 5193/09, § 79; *Shtukurov v. Russia*, № 44009/05, § 68; *Storck v. Germany*, № 61603/00, § 117).

В заключение, като се имат предвид значимостта на засегнатото право на лична свобода и неприкосновеност и уязвимото състояние на лицето, чието настаняване се иска, не може да се приеме, че дигиталното провеждане на съдебния процес би могло да бъде равностойно по своя ефект

на присъствено във физическия смисъл съдебно заседание с непосредствен контакт между решаващия орган, от една страна, и лицето, неговия защитник и експерта, от друга.

На основание гореизложеното следва да се приеме, че въпреки легитимната цел, обусловила въвеждането на мярката по чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето, а именно - опазване на живота и здравето на участниците в съдебното производство по настаняване за задължително лечение в контекста на извънредна епидемична обстановка, свързана със заразата от COVID-19, ефектът от нея засяга в конституционно нетърпима степен нормативно заложените процесуалноправни гаранции, защитаващи основното право на лична свобода и неприкосновеност на лицата в рамките на справедлив съдебен процес. Поради това Конституционният съд следва да обяви разпоредбата на чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето, позволяваща участие на лицата в съдебното производство по прилагане на принудителна мярка задължително настаняване и лечение чрез видеоконферентна връзка, за противоконституционна поради противоречие с чл. 30, ал. 1 от Конституцията.

III. По отношение на съответствието с чл. 56 във връзка с чл. 122 от Конституцията

Правото на защита е лично, основно и неотменимо право на гражданите с процесуален характер, което, въпреки че би могло да действа самостоятелно, е по-скоро предназначено да служи за универсална гаранция на останалите конституционно установени материални права на гражданите (Решение № 10 от 2010 г. по к. д. № 10 от 2010 г.).

Характерна особеност на правото по чл. 56 от Конституцията е, че то създава позитивно задължение за държавата в лицето на законодателя да предвиди на законодателно ниво конкретни процесуални гаранции за реализиране на конкретното материално право, подлежащо на защита (Решение № 6 от 2010 г. по к. д. № 16 от 2009 г., Решение № 1 от 2008 г. по к. д. № 10 от 2007 г.). Тези гаранции обвързват държавните органи при осъществяване на процеса на правоприлагане и съответно органите на съдебната власт при реализиране на техните правораздавателни правомощия. От гледна точка на едно задържано лице тези процесуални гаранции представляват процесуални права, които то следва да има възможност да реализира, като компоненти на конституционно признатото му право на защита във всички стадии на процеса (чл. 122 от Конституцията).

Най-важният от тези компоненти е вече разгледаното право на достъп до съд на всяко засегнато от ограничение на правата му лице. Без да е прогласен изрично в Конституцията, безпрепятственият достъп до съд е приет не само за национален стандарт, анализиран подробно в юриспруденцията на Конституционния съд, но и за международен такъв, широко застъпен в практиката на ЕСПЧ. В българската конституционна практика той се приема за неразделна част от по-общото право по чл. 56 от Конституцията (Решение № 14 от 2014 г. по к. д. № 12 от 2014 г., Решение № 11 от 2016 г. по к. д. № 7 от 2016 г.) и за задължителна предпоставка, за да могат да бъдат реализирани всички останали процесуални гаранции за правата на човека в рамките на съдебните производства (Решение № 11 от 2016 г. по к. д. № 7 от 2016 г., Решение № 13 от 2021 г. по к. д. № 12 от 2021 г.), доколкото в правовата държава съдебната защита на правата е определящата форма на защита. Особено голяма е значимостта на това право, когато става въпрос за ограничаване на личната свобода. Личният и непосредствен достъп до съд трябва винаги да е отворен пред задържаните лица, щом съдилищата са органите, които Конституцията овластява да правораздават (Решение № 1 от 2012 г. по к. д. № 10 от 2011 г.). В този смисъл ЕСПЧ заема позицията, че "особено важно е засегнатото лице да има достъп до съд и възможност да бъде изслушано лично, а при нужда и чрез някаква форма на представителство. Без това то не би разполагало с "основните процесуални гаранции, прилагани при лишаването от свобода" (Winterwerp v. the Netherlands, № 6301/73, § 60).

Вторият важен компонент на правото на защита, който намира своето специфично проявление в контекста на хипотези на ограничаване на правото на лична свобода и неприкосновеност, е правото на адвокатска защита. С оглед изключителната важност на правото на лична свобода и неприкосновеност конституционният законодател е предвидил процесуалните гаранции, относими към неговата реализация, на най-високо ниво - в Основния закон. Алинея 4 на чл. 30 от Конституцията съдържа правилото, че право на адвокатска защита възниква за лицата от момента на задържането им или на привличането им като обвиняеми, а ал. 5 на същия член прогласява тайната на комуникацията между задържаното лице и неговия защитник, както и неприкосновеността на кореспонденцията между тях. Процесуалните стандарти в Основния закон са обогатени и доразвити в НПК чрез разпоредбите на чл. 55, ал. 2 и на чл. 99, ал. 1, уреждащи правата на обвиняемия и на защитника в наказателния процес, които чрез правилото, съдържащо се в чл. 165, ал. 1 от Закона за здравето, намират своето субсидиарно приложение и в производството за задължително настаняване

и лечение. В него лицето, чието настаняване на задължително лечение се иска, има същите права, каквито има обвиняемият - свободно да осъществява връзка със защитника си, да се среща насаме с него, да получава съвети и друга правна помощ, включително преди, по време или след съдебното производство или отделни негови стадии. Процедурата по Закона за здравето предвижда задължително участието на защитник (чл. 158, ал. 4 от Закона за здравето) в съдебното производство, който да действа като процесуален представител на задържаното лице и да осигурява защитата му, без да регламентира правила, които да обезпечават възможността за непосредствен контакт между тях. При производства за задължително настаняване, развиващи се по общия ред, както защитникът, така и настаняваното лице се намират в съдебната зала, такъв личен контакт е осигурен и доколкото позволява здравословното състояние на задържаното лице, съществува принципна възможност то лично или с помощта на защитника си да реализира процесуалните си права в свой собствен интерес. В хипотезата на оспорената разпоредба на чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето лицето се намира физически в лечебното заведение, където се осъществява неговото лечение, и възможността му за лично участие е силно ограничена, тъй като е опосредена чрез видеовръзка. На практика то няма непосредствен контакт със защитника си по време на съдебно заседание. Единственият участник в процеса, за когото по обективни причини съществува задължение да се срещне с психичноболното лице и да участва заедно с него в производството, е вещото лице, назначено да даде експертно мнение, по силата на разпоредбата на чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето. В подобни ситуации в практиката на ЕСПЧ се приема, че липсата на контакт и комуникация между защитника и неговия довереник рефлектира върху самата същност на правото на справедлив процес по чл. 6 КЗПЧОС, защото се явява съществена пречка за пълната реализация на процесуалните им права (*X and Y v. Croatia*, № 5193/09, § 65 и сл.; *Winterwerp v. the Netherlands*, № 6301/73, § 60; *Shtukaturov v. Russia*, № 44009/05, § 71).

От друга страна, липсата на възможност за непосредствен контакт между защитник и задържаното лице поставя под въпрос и дали въобще е възможно да бъде реализирано правото на непосредствен и необезпокояван контакт и обусловеното от него право на тайната на комуникацията между тях чрез средствата на видеоконферентната технология. В Решение № 13 от 2021 г. по к. д. № 12 от 2021 г., проверявайки конституционносъобразността на разпоредбата на чл. 64, ал. 2, изр. второ от НПК, уреждаща възможността за използване на видеоконференция в производството пред съда за вземане

на мярка за неотклонение задържане под стража в досъдебното производство, Конституционният съд приема, че след като самоличността на лицето се удостоверява от административния ръководител на институцията, в която е настанено, или от негов служител, то обвиняемият се намира в помещение, изцяло контролирано от държавата. Всяка комуникация между него и защитника му се провежда технически чрез видеоконферентната връзка, осигурена, поддържана и контролирана от органите на държавата. Липсват гаранции, че тази комуникация не би могла да бъде записвана или проследявана. Съществуването на съмнение за вероятен пробив в поверителността на комуникацията между защитник и негов подзащитен опорочава защитата, като отнема съществена част от нейната характеристика и я прави неефективна. Тези разсъждения са напълно относими и по отношение на приложението на видеоконферентната връзка в производството по задължително настаняване и лечение по Закона за здравето при отчитане на неговите специфики, тъй като, както вече беше установено, то също е вид лишаване от свобода. При задължителното лечение обаче нуждата от ефективна адвокатска защита е още по-належаща (като се отчитат здравословното състояние и евентуалните психически разстройства, от които е възможно да страда едно лице) и стандартът за нейното реализиране следва да е по-висок, тъй като за разлика от обвинения в досъдебното производство лицата с психични заболявания е твърде вероятно да не могат да се възползват от правото си на лична защита поради уязвимото си психическо или физическо състояние, нито могат да си позволят самостоятелно да преценят нуждата и да ангажират избран от тях процесуален представител. В повечето случаи единствената ефективна защита на своите основни права и законни интереси, която могат да получат, е оказаната им от назначения по съответен ред защитник. Ето защо в правната уредба на процедурата по ограничаване на личната свобода е конституционно недопустимо законодателят изначално да залага правила, които не покриват стандарта, целен и заложен от Основния закон - безпрепятствен достъп до съд, обезпечен с реална и ефективна защита във всички стадии на процеса. Поради това разпоредбата на чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето следва да бъде обявена за противоконституционна на основание противоречие с чл. 56 във връзка с чл. 122 от Конституцията.

#### IV. По отношение на съответствието с чл. 4, ал. 1 от Конституцията

В своето искане омбудсманът навежда твърдение за противоконституционност на разпоредбата на чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето в частта "бедствия, епидемия, други форсмажорни

обстоятелства" поради противоречие с принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Омбудсманът смята, че разпоредбата не отговаря на изискванията за яснота, точност и вътрешна непротиворечивост, заложили в основата на разбирането за правовата държава в нейния формален компонент - правната сигурност, доколкото в действащата законодателна рамка не са предвидени изрични дефиниции за бедствие, епидемия и форсмажорни обстоятелства за нуждите на наказателното съдопроизводство, съобразено с целите на наказателния процес, което създава опасност от нееднакво тълкуване и противоречиво прилагане. Наред с това според омбудсмана атакуваната разпоредба не въвежда стандарта под формата на висша конституционна ценност, който да "оправдае" възможността за ограничаване на основното право на защита, в компонента му, свързан с безпрепятствен достъп до съд.

Конституционният съд намира, че тези аргументи могат да бъдат приложени по отношение на цялата оспорена разпоредба. По същество чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето съдържа две отделни хипотези, които позволяват участие на настаняваното на лечение лице посредством видеоконферентна връзка, и уредбата на двете съдържа вътрешни противоречия, обосноваващи противоконституционност.

При първата хипотеза правилото на чл. 158, ал. 5, изр. трето, предл. първо от Закона за здравето се прилага задължително във връзка с чл. 158, ал. 5, изр. второ от Закона за здравето. При нея видеоконферентна връзка може да бъде използвана, като единственото необходимо условие за това е здравословното състояние на лицето да не позволява да се яви в съдебното заседание, преценката за което принадлежи на съда. В същото време, когато установи, че здравословното състояние на настаняваното лице не позволява личното му явяване и участие в съдебното производство, решаващият състав има задължението да придобие "непосредствено" впечатление за неговото състояние. Възможността това впечатление да бъде реализирано чрез видеоконферентната връзка посредством техническо средство опосредства контакта между участниците в съдебния процес и не позволява на съдебния състав да си състави "непосредствени", т. е. лични и преки впечатления за здравословното състояние на лицето. Предвидената възможност за провеждане на производството по чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето залага сериозен дефицит във възможността съдът да реализира своята решаваща компетентност в съответствие с императивна законова норма - чл. 158, ал. 5, изр. второ от Закона за здравето. Този резултат е недопустим от конституционноправна гледна точка. Както се посочи, Конституцията създава позитивно задължение за държавата в



лицето на законодателя да предвиди на законово ниво ефективни и достатъчни гаранции за защита на основните права на гражданите. Същевременно, прогласявайки Република България за правова, Основният закон изисква законите да са "ясни, точни и непротиворечиви, и да очертават недвусмислени рамки, в които държавните органи да осъществяват своите правомощия" (Решение № 8 от 2022 г. по к. д. № 4 от 2022 г.). Залагайки в процедурата по задължително настаняване и лечение взаимно изключващи се разпоредби, законодателят е пренебрегнал принципа на правовата държава в неговия формален компонент - правната сигурност.

Втората хипотеза за приложение на видеоконферентната връзка по реда на чл. 158, ал. 5, изр. трето, предл. второ от Закона за здравето изисква наличие на "обявено извънредно положение, военно положение, бедствие, епидемия, извънредна епидемична обстановка или други форсмажорни обстоятелства". Поради съвпадение с текста на вече обявената за противоконституционна с Решение № 13 от 2021 г. по к. д. № 12 от 2021 г. разпоредба на чл. 64, ал. 2, изр. второ, предл. първо от НПК с предмета на настоящото дело аргументите, наведени в цитираното решение, са приложими и по настоящото дело. Разпоредбата на чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето съдържа изброяване на разнородни по спецификата си обективни ситуации от извънреден и необичаен характер, чието настъпване нормативната уредба обвързва с определени последици, които засягат начина на функциониране на системата на държавно управление и/или засягат начина и степента, по които гражданите могат да реализират своите основни права или законни интереси. Тъй като атакуваната разпоредба на чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето засяга сериозно основни права на гражданите, при преценката за нейната конституционносъобразност следва да бъдат съобразени всички приложими национални и международни стандарти, които уреждат процедурата и основанията за дерогиране на основни права.

На международно ниво такива стандарти се съдържат в чл. 15 от КЗПЧОС и в чл. 4 от МПГПП, които указват правилата, по които ратифициралите държави могат временно да не гарантират някои права по време на война или друго извънредно положение, представляващо обществена опасност, застрашаваща съществуването на нацията. Това дерогиране винаги трябва да е конкретно и да се предприема от държавата в съответствие с процедурите, предвидени в съответния акт. Винаги съществуват изрично определени права, чието ограничаване е недопустимо (чл. 15, ал. 2 КЗПЧОС, чл. 4, т. 2 МПГПП). Когато е позволено, дерогирането следва да е със строго определен предмет, да бъде обосновано, да се налага

от самата извънредна ситуация и да бъде за ограничен период от време (чл. 15, ал. 3 КЗПЧОС, чл. 4, т. 2 МПГПП).

Съответстващата на тези стандарти национална конституционноправна рамка е очертана в Основния закон и в практиката на Конституционния съд. Разпоредбата на чл. 57, ал. 3 от Конституцията предвижда при обявено военно или друго извънредно положение със закон да може да бъде временно ограничено упражняването на отделни права на гражданите с изключение на изрично посочените права и принципи (чл. 28, чл. 29, чл. 31, ал. 1, 2 и 3, чл. 32, ал. 1 и чл. 37). Единствено Народното събрание е правомощно да определя с конкретен закон различни параметри на реакция при различни типове заплахи в рамките на предвиденото от Конституцията и релевантните международни договори, които са ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за Република България. Преценката за това упражняването на кои права и в каква степен е необходимо да бъде ограничено при обявено извънредно положение, следователно е винаги конкретна и е в правомощията единствено на Народното събрание (по арг. от чл. 57, ал. 3 във връзка с чл. 84, т. 12 от Конституцията).

Според утвърдената практика на Съда (Решение № 20 от 1998 г. по к. д. № 16 от 1998 г., Решение № 15 от 2010 г. по к. д. № 9 от 2010 г., Решение № 2 от 2011 г. по к. д. № 2 от 2011 г., Решение № 7 от 2016 г. по к. д. № 8 от 2015 г., Решение № 8 от 2016 г. по к. д. № 9 от 2015 г., Решение № 3 от 2019 г. по к. д. № 16 от 2018 г. и мн. др.) необходимите условия упражняването на основните права на гражданите да бъде ограничавано изискват: да е налице легитимна цел за това (само в случай, когато това се налага, за да бъдат съхранени висши конституционни ценности, както и при необходимост да се предотврати засягането на други общественозначими интереси), основанието да е установено със закон, в рамките на предвиденото в Конституцията ограничение и да е спазен принципът за пропорционалност (съразмерност) на преследваната цел. Изискването за пропорционалност (забраната за прекомерност) е проявление на принципа на правовата държава. Според това изискване ограничаването на правата е съразмерно средство за постигане на определена цел, когато не се надхвърля степента на допустимото му ограничение, съизмерено със значимостта на защитавания интерес, и когато няма необосновано спрямо защитата на други конституционни ценности разширяване на основанията за допускане на ограничения на правата на гражданите. Степента, в която е конституционно допустимо ограничаването на правото, е в зависимост от значимостта на интереса, преценен като също подлежащ на конституционна

закрила дотолкова, че да позволява изключение (Решение № 7 от 1996 г. по к. д. № 1 от 1996 г.), за което преценката е ad hoc (във всеки отделен случай).

В този смисъл, за да бъде легитимно, всяко ограничение трябва да отчита характера, тежестта и продължителността на извънредната ситуация. Тези аспекти следва да определят вида, степента и продължителността на извънредните мерки, до които държавата може законно да прибегне (Решение № 13 от 2021 г. по к. д. № 12 от 2021 г.).

В конкретния случай законодателят е обосновал приемането на мярката по чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето с необходимостта от подобряване на достъпа до правосъдие в контекста на извънредна епидемична обстановка, свързана с COVID-19, чрез използването на информационни и комуникационни технологии, както и с практически съображения, свързани с транспортиране на лицата до съдебната зала, но не аргументира защо конкретният ѝ текст я прави приложима във всички случаи на извънредни ситуации без оглед на конкретната заплаха и без яснота относно конституционно признатите цели, които тя преследва, извън това, че я счита за допълнителна гаранция за защита на правата и законните интереси на гражданите.

Освен това законодателят не поставя времеви граници на приложението ѝ, нито определя ясно и недвусмислено предметния ѝ обхват. Видеоконферентното участие по чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето се допуска при извънредно положение, военно положение, бедствие, епидемия, извънредна епидемична обстановка или други форсмажорни обстоятелства. Според практиката на Конституционния съд "извънредно положение е родово понятие, което има множество видове в зависимост от причината, която води до него. [...] Спецификата може да се изразява в особените изисквания и процедури за въвеждане на извънредното положение, в начина на упражняване на държавната власт през времетраенето му, както и в различните последици за правата на гражданите. [...] Извънредно положение се въвежда на основата на Конституцията и модифицира временно системата на управление, като налага ограничения на правния статус на гражданите. Целта е да се гарантира националната сигурност и да се опази конституционният ред" (Решение № 10 от 2020 г. по к. д. № 7 от 2020 г.).

Предвид широкия обхват на употребените в атакуваната разпоредба понятия въвеждането им обуславя неограничени възможности за злоупотреба при ограничаването на основните права на гражданите (Решение № 13 от 2021 г. по к. д. № 12 от 2021 г.).

Поради посоченото по-горе следва да се приеме, че разпоредбата на чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето не отговаря на стандартите на принципа на правовата държава във формален смисъл, които изискват законите да са ясни, точни и непротиворечиви, поради което следва да бъде обявена за противоконституционна на основание противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

С оглед гореизложеното Конституционният съд намира, че атакуваната от омбудсмана разпоредба противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 30, ал. 1 и чл. 56 във връзка с чл. 122 от Конституцията, поради което следва да бъде обявена за противоконституционна.

Воден от тези съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо от Конституцията във връзка с чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд, Конституционният съд

### **РЕШИ:**

**ОБЯВЯВА** за противоконституционна разпоредбата на чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето (обн., ДВ, бр. 70 от 2004 г.; посл. изм. и доп., бр. 62 от 2022 г.).

[Решение № 15 от 28 ноември 2022 г. по конституционно дело № 10/2022 г.<sup>15</sup>](#)

*Делото е образувано по искане на 59 народни представители от 47-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание за предприемане на действия от Агенция "Пътна инфраструктура" за осъществяване на дейностите по поддържане на републиканската пътна мрежа (обн., ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г.).*

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагъзова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Желепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 28 ноември

---

<sup>15</sup> Обн., ДВ, бр. 97/2022

2022 г. конституционно дело № 10 от 2022 г., докладвано от съдия Атанас Семов.

Конституционното производство е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и е във фазата на произнасяне по същество.

Конституционното дело е образувано на 4 май 2022 г. по искане на 59 народни представители от 47-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание за предприемане на действия от Агенция "Пътна инфраструктура" за осъществяване на дейностите по поддържане на републиканската пътна мрежа (прието на 20 април 2022 г., обн., ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г.; Решението) в неговата цялост.

В искането се твърди, че Решението в цялост противоречи на "чл. 4, ал. 1 – принцип на правовата държава, във връзка със: чл. 8, ал. 1 (във връзка с чл. 62, ал. 1, с чл. 105, ал. 1 и с чл. 106, предложения първо и второ) – принцип на разделение на властите, и чл. 56 във връзка с чл. 117 и чл. 120 – принцип на правото на защита и независимост на съдебната власт" от Конституцията на Република България. Възпроизведени са всички разпоредби на оспореното решение, без да се уточнява коя от тях кои от визираните в искането конституционни норми нарушава. Посочва се и че предвиденото в т. 3 и 4 от Решението нарушава Закона за държавния бюджет за 2022 г. поради липса на предвидени в него средства за тяхното изпълнение.

Твърди се, че с Решението се постига конституционно нетърпимо разширяване на правомощията на законодателния орган и изземване на правомощия на изпълнителната власт в противоречие с принципа за разделение на властите.

Излагат се и аргументи, че оспореното Решение прегражда пътя към евентуална съдебна защита на добросъвестните контрагенти на Агенция "Пътна инфраструктура" (АПИ), удовлетворяването на чиито вземания е застрашено, тъй като изплащането на половината от дължимото се поставя в зависимост от решение на Народното събрание – с което се ограничават правото на гражданите на защита и независимостта на съдебната власт.

Искането е допуснато за разглеждане с определение на Конституционния съд от 28 юни 2022 г.

От поканените на основание чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд заинтересувани институции, организации и изтъкнати специалисти становища са представили АПИ,

Съюзът на юристите в България и Сдружение "Българска браншова камара "Пътища", а правно мнение е представил чл.-кор. проф. д.ю.н. Иван Русчев.

В становището на Агенция "Пътна инфраструктура" се изразява несъгласие с изложените в искането аргументи и се твърди, че Решението "не противоречи по никакъв начин" на регламентацията и правомощията, предвидени в Закона за пътищата. Приема се, че Народното събрание е действало в рамките на законодателните си правомощия, поради което не може да става дума за нарушаване на принципа за разделение на властите, а одобрението от страна на Народното събрание на действия на АПИ не отменя и не дерогира нейни правомощия. Подчертава се и че сферите на обществения живот, във връзка с които Народното събрание се произнася с решение, не са изчерпателно изброени в Конституцията и че Решението на Народното събрание е резултат от постъпил от самата Агенция доклад във връзка с констатирана опасност за възникване на невъзможност да бъдат изпълнени законоустановените ѝ компетенции.

В становището на Съюза на юристите в България се изразява несъгласие с изложените в искането аргументи и се твърди, че Решението е прието въз основа на чл. 86, ал. 1 от Конституцията и напълно влиза в рамките на компетентността на Народното събрание. Посочва се, че актът е продиктуван от необходимостта за защита на публичния интерес и следователно е в съответствие с принципа на правовата държава. Приема се, че не е налице изземване на функции и че Решението не съдържа различна от закона регламентация, а одобрение на бъдещи действия. Изтъква се, че Конституцията не съдържа изброяване на сферите, в които Народното събрание може да се произнася с решение, поради което няма ограничение сред тях да бъдат индивидуални и конкретни обществени отношения.

В становището на Сдружение "Българска браншова камара "Пътища" се изразява подкрепа на искането и се излагат допълнителни съображения. В становището се сочи, че атакуваното решение не само обективно не защитава публичния интерес, но и си служи с противоконституционни средства като изземване на компетентност в разрез с принципа за разделение на властите. Изтъква се, че независимо от обстоятелствата в конкретната ситуация, принципът на правовата държава не допуска да се даде приоритет на целесъобразността пред законността. Подчертава се, че е засегната и правната сигурност поради поставянето на изпълнение по вече сключени договори в зависимост от акт на външен за правоотношението орган – в случая Народното събрание – и то въз основа на "неясни и произволни критерии и принципи". Излагат се доводи и относно

неоправдано обратно действие спрямо заварени отношения и засягане на принципа на еднакви правни условия за стопанска дейност.

В правното мнение на чл.-кор. проф. д.ю.н. Иван Русчев се изразява подкрепа за направения в искането извод за противоконституционност на оспореното решение. Аргументира се, че актът противоречи на принципа на разделение на властите, като води до изземване на правомощия от множество звена на изпълнителната власт – АПИ, Министерството на регионалното развитие и благоустройството (респективно ресорния министър) и Министерския съвет, които се прехвърлят на Народното събрание и по този начин се нарушава конституционно установеният баланс на властите. Подчертава се, че неограничената намеса на парламента в различни сфери на управление е недопустима в правовата държава. В контекста на принципа на правовата държава се изтъква противоречие с принципа на правна сигурност, легитимни правни очаквания и върховенство на правото, а също и с принципа на справедливост. Приема се, че не е налице защита на оправдан публичен интерес, а целесъобразността се поставя над законосъобразността по недопустим начин. Посочва се и нарушаване на установения в чл. 19, ал. 1 и 2 от Основния закон принцип на еднакво третиране, тъй като едната страна по договорите (в случая АПИ) се третира привилегировано, а погасяването на вземания по възникнали задължения се поставя в зависимост от волята на трето лице и се "създават задължения за държавен орган, както и за частноправни субекти, в противоречие с основните принципи на Конституцията".

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, разпоредбите на оспореното решение, релевантната правна уредба и постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, за да се произнесе, взе предвид следното:

Конституционният съд многократно се е произнасял относно смисъла и съдържанието на принципа на правовата държава, прогласен в преамбюла и изрично установен в разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията като елемент от фундамента на установената конституционна система. Съдът следва неотклонно разбирането, че правовата държава и демокрацията са неделимо свързани с принципа на разделение на властите, прогласен в чл. 8 от Конституцията, и с въведените от конституционния законодател присъщи механизми за контрол, взаимно възпиране и взаимодействие и сътрудничество между трите власти (Решение № 7 от 2006 г. по к. д. № 6/2006 и мн. др.).

Основополагащо за конституционната демокрация е да се гарантира разумно и съответстващо на принципа на правовата държава съотношение между правомощията на висшите държавни органи ("баланс") и да не се допуска никой от тях да злоупотребява с власт или да властва без овластяване, т.е. произвол (в този смисъл Решение № 6 от 1993 г. по к. д. № 4/1993).

В своята практика Конституционният съд последователно отстоява необходимото и подходящото за осъществяването на възложените държавни функции разграничаване на правомощията на държавните органи. Той нееднократно е подчертавал обаче, че принципът на разделение на властите в българската Конституция не изгражда непреодолима преграда между учредените власти и не следва да се разбира като абсолютно сепариране на всяка от трите власти, съществуването на всяка от тях сама за себе си и изолирането ѝ от другите две (Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005, Решение № 8 от 2006 г. по к. д. № 7/2006, Решение № 10 от 2021 г. по к. д. № 8/2021). Напротив, той осигурява както взаимен контрол, така и разумно съотношение помежду им, така че самостоятелността да не изключва контрола, възпирането и сътрудничеството, а контролът и възпирането да не изключват нито независимостта, нито взаимодействието и въздействието. Съдът се придържа към приетото още в най-ранната му юриспруденция разбиране, че разделието на властите е метод за оптимално функциониране на върховната държавна власт и средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на държавните органи, което рефлектира върху правата на гражданите (Решение № 6 от 1993 г. по к. д. № 4/1993).

Възприетият в Конституцията подход на уредба на системата на управление на държавата възплъщава това разбиране: на конституционно равнище се закрепват обособените в съответствие с принципа на разделение на властите основни управленски функции и задачи, а на конституционно и законово равнище се изгражда система от органи, на които се възлагат правомощия за осъществяването на тези функции. Чрез определяне на обхвата на компетентност се очертават пределите на властването, което държавните органи са натоварени да осъществяват, и се изключва евентуална несъвместима с принципа на разделието на властите намеса на една власт в полето на действие на друга, както и на тези висши държавни органи, които не могат да бъдат причислени към нито една от трите власти (в този смисъл и Решение № 6 от 2012 г. по к. д. № 3/2012).



Конституционният съд последователно се придържа към възприетото в практиката му разбиране, че е конституционно нетърпимо който и да било от органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт да излиза извън конституционно очертаните предели на властване, да отказва осъществяването на възложените му властнически правомощия или да делегира другиму свои конституционни правомощия, както и да отнема конституционно предвидени правомощия на държавните органи (Решение № 6 от 2020 г. по к. д. № 10/2019 и в същия смисъл Решение № 3 от 1996 г. по к. д. № 2/1996; Решение № 6 от 1998 г. по к. д. № 4/1998; Решение № 10 от 2003 г. по к. д. № 12/2003; Решение № 4 от 2010 г. по к. д. № 1/2010; Решение № 11 от 2010 г. по к. д. № 13/2010 и др.). Конституционно недопустимо е да се "променя конституционно установеният баланс между властите, като се отнемат правомощия, които Конституцията е възложила на изпълнителната власт. Това е в пряко противоречие с възприетия от Основния закон принцип на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията). [...] Изземването от страна на Народното събрание на конституционни функции, които принадлежат на Министерския съвет, е нарушение на принципа на разделение на властите, на принципите на правовата държава и на върховенството на Конституцията" (Решение № 4 от 2008 г. по к. д. № 4/2008).

Оспореното Решение на Народното събрание се отнася за дейността на АПИ. Агенцията е "специализирана агенция към министъра на регионалното развитие и благоустройството" (чл. 21, ал. 1 от Закона за пътищата, ЗП), което ясно показва нейната принадлежност към изпълнителната власт.

Конституционният съд последователно очертава в своята практика конституционния статус на изпълнителната власт и в обобщен вид представя възприетото от него разбиране в Решение № 10 от 2021 г. по к. д. № 8/2021. Конструкцията на разделените власти представлява сложна съвкупност от функции и правомощия. Изпълнителната власт е особен комплекс от управленски функции, задачи и дейности и предоставени за тяхното осъществяване правомощия, които правителството осъществява на конституционно основание и за които носи политическа отговорност. Министерският съвет, който ръководи цялата изпълнителна власт, е самостоятелен конституционно предвиден орган на държавата със собствена компетентност от общ характер, в която влизат широк кръг правомощия във всички сфери на обществения живот (чл. 87, ал. 1 и 2, чл. 98, ал. 1, т. 5 и 6, чл. 100, ал. 2 и 4, чл. 105, ал. 1 и 2, чл. 106, чл. 107, чл. 114, чл. 143, ал. 2, чл. 150, ал. 1 и др. от Конституцията).

В Решение № 9 от 2018 г. по к. д. № 5/2017 Конституционният съд подчертава, че действащата Конституция се ръководи от установеното в модерния конституционализъм положение, според което "разделението на властите не трябва да води до изолация, а трябва да установява функционално взаимодействие между органите на държавна власт", а в Решение № 8 от 2016 г. по к. д. № 9/2015 достига до заключението, че "законодателят следва да дава такава регулация, която очертава общия план на уредбата, и да остави достатъчно пространство на изпълнителната власт да я попълни". В контекста на посоченото определящи за осъществяването на държавното управление са строгото спазване на конституционните и законовите разпоредби и извършването на действия, основани на самостоятелна преценка по целесъобразност въз основа и в рамките на закона.

Конституционният съд посочва в Решение № 10 от 2021 г. по к. д. № 8/2021, че "изпълнителната власт е самостоятелна област на държавното управление и в ценностен аспект нейната функция е толкова важна за държавността и народа, колкото и на другите власти. Тя е свободна самостоятелно да взема решения, основани на Конституцията и законите и на нейната собствена воля. [...] Следователно от особена важност за върховенството на правото е да се намери необходимият конституционен механизъм, който да позволи на законодателната власт да контролира изпълнителната, без това да води до ограничаване на нейните правомощия и до блокиране на възможностите ѝ за самостоятелни решения".

Конституционният статус на изпълнителната власт изключва управленско правомощие на Министерския съвет, на отделен министър или на друг орган от комплексната система на изпълнителната власт да бъде блокирано от законодателната, освен чрез изменение на съответната конституционна или законова уредба на правомощията на конкретния орган на изпълнителната власт или чрез механизма за ангажиране на политическата отговорност на правителството. Народното събрание не може със свое решение да прегражда пълноценното осъществяване на възложени на Министерския съвет оперативни управленски функции (Решение № 10 от 2021 г. по к. д. № 8/2021). Същото се отнася за всеки орган на изпълнителната власт.

Дори при констатации и воля за предотвратяване на закононарушение или нецелесъобразно разходване на публични средства, Народното събрание не може да се намесва пряко в упражняването на правомощия на орган на изпълнителната власт, включително като му забранява да

осъществява определени дейности. То може да упражни политически контрол и да гласува недоверие на Министерския съвет, но не и да препятства пълноценното упражняване от правителството на негови конституционни правомощия по управлението на държавата или на произтичащи от закон правомощия на друг орган на изпълнителната власт.

В съответствие с принципа на разделение на властите евентуални затруднения, проблеми или нарушения в дейността на административен орган са въпрос на преценка, която е в компетентност на политическия и административен връх на съответното равнище на държавно управление. В частност преценката относно дейността на АПИ или относно нарушения от страна на нейните контрагенти по действащи договори е изцяло в компетентността на изпълнителната власт в лицето на министъра на регионалното развитие и благоустройството (арг. от чл. 21, ал. 4 ЗП) и на Министерския съвет. Незаконосъобразните, нецелесъобразните или неправилните актове на АПИ подлежат на отмяна от министъра (арг. от чл. 81, ал. 1 АПК във връзка с чл. 21, ал. 1 ЗП), а незаконосъобразните или неправилните актове на министрите се отменят от Министерския съвет (чл. 107 от Конституцията). Контролът за законност на актовете и действията на изпълнителната власт е възложен от конституционния законодател на съдебната власт (чл. 120, ал. 1 от Основния закон). По спорове за компетентност между Народното събрание и Министерския съвет се произнася Конституционният съд (чл. 149, ал. 1, т. 3). Контрол над разходването на публични финанси осъществяват Сметната палата (чл. 91, ал. 1) и Агенцията за държавна финансова инспекция (чл. 2 от Закона за държавната финансова инспекция). "Нарушение на принципа на разделение на властите е Народното събрание да отменя актове на правителството, които смята за незаконосъобразни или неправилни" (Решение № 20 от 1992 г. по к. д. № 30/1992).

Принципът на разделение на властите е определящ за границите на конституционно допустимата намеса на парламента в полето на дейност на другите проявления на властването. Разпоредбата на чл. 1, ал. 1 от Конституцията определя България като "република с парламентарно управление" и редица конституционни норми възлагат на Народното събрание широк спектър правомощия – нормотворчески, конститутивни или контролни – във всички области на управлението на държавата. В съответствие с принципа на народния суверенитет (чл. 1, ал. 2 и 3) Народното събрание като държавен орган с най-висока степен на демократична легитимност има отношение – и в своята нормотворческа, и в своята контролна дейност – към всички сфери на обществения живот и в

този смисъл – към "всеки аспект на управлението". Конституцията не очертава изчерпателно предмета на законодателната дейност и не би могла да съдържа пълен каталог на обществените отношения, които могат да бъдат предмет на нормативно уреждане от законодателната власт. Народното събрание разполага със значителна свобода на преценка при упражняване на предоставената нормотворческа компетентност, стига да са съобразени параметрите, очертани от конституционните ценности и принципи, към които се отнася и основополагащият за българската конституционна система принцип на разделение на властите.

Правото на Народното събрание да контролира действия или бездействие на Министерския съвет – а по този начин на всички органи на изпълнителната власт, които са под негово ръководство и/или контрол – не овластява законодателната власт да се намесва в оперативната управленска дейност, която е възложена на изпълнителната власт. Такава намеса е налице в частност в случаите, когато парламентът "одобрява" осъществяването на едни и/или препятства осъществяването на други мерки, попадащи по своето естество в обхвата на компетентност на изпълнителната власт – включително на Министерския съвет, на отделен министър или на друга структура от системата на изпълнителната власт, каквато е АПИ.

"Ако под претекст, че е нужен контрол и прозрачност в дейността на висши държавни органи, парламентът, чрез превратно тълкуване на конституционните разпоредби, които определят неговия правен статус и правомощия, им придаде по-широк смисъл, отколкото имат, това ще предизвика съществено смущение в конституционно закрепената формула, по която следва да функционира управлението на държавата" (Решение № 6 от 2012 г. по к. д. № 3/2012). "В конституционната правова държава парламентът трябва да търси решения, които задоволяват изискването за прозрачно управление в рамките на конституционния модел на разделение на властите, без инцидентно и по съображения за политическа целесъобразност да ограничава предвидени в Конституцията правомощия на висши органи на държавата" (Решение № 10 от 2021 г. по к. д. № 8/2021).

Първото изречение на оспореното по настоящото дело Решение на Народното събрание гласи: "Одобрява Агенция "Пътна инфраструктура" да предприеме следните правни и фактически действия". Народното събрание не може да "одобрява" (което има смисъла на "разрешава") осъществяването от държавен орган, включително орган на изпълнителната власт, на негови законови правомощия (в частност например "да заплати от утвърдения си

бюджет... финансови задължения на Агенцията" като конкретизация на отговорностите, възложени на Министерския съвет като политически и административен връх на изпълнителната власт) и/или изпълнението на негови договорни задължения. Народното събрание не може да дава одобрение друг държавен орган да изпълнява възложените му от закон, в съответствие с конституционната рамка, функции и задачи. Поради това закрепените в следващите конкретни разпоредби на оспореното Решение на Народното събрание задължения и ограничения за дейности (по същество – забрани), чрез които се осъществяват предвидени в закон правомощия на орган на изпълнителната власт, са в несъответствие с конституционния принцип на разделение на властите.

Когато по същество въвежда забрана един държавен орган да изпълни свои законови правомощия и/или свои договорни задължения (прикрито със задължаване, както е в обсъжданото в настоящото производство Решение), без това да бъде предварително уредено с изменение и/или допълнение в закона, от който тези правомощия произтичат, Народното събрание превишава своите правомощия.

От никоя разпоредба на Конституцията не произтича отделно (извън действащата законодателна уредба на материята, в която този орган е овластен да оперира) правомощие на Народното събрание да "одобрява" действия (или бездействия) на държавен орган в системата на изпълнителната власт и такова не може да бъде изведено като подходяща и необходима власт на парламентарното учреждение – това би надхвърлило дори ролята му на ядро на държавната власт, каквато има в една парламентарна република. Не може да се приеме, че като утвърждава разпределение на властването в изложения по-горе смисъл, конституционният законодател едновременно допуска способности за практическото му преодоляване, включително и под формата на "одобрение", с което се въвеждат забрани за осъществяване на законово предвидени конкретни правомощия. Парламентът може с присъщите на политическия контрол способности да изразява одобрение или неодобрение на дейността на изпълнителната власт, но не може да поставя осъществяването на функциите и задачите на изпълнителната власт в зависимост от своя преценка, тъй като това би било в противоречие с принципа на разделение на властите.

Една от най-ясните "разграничителни линии в правното положение на висшите държавни органи" (Решение № 10 от 2021 г. по к. д. № 8/2021, в същия смисъл Решение № 6 от 2012 г. по к. д. № 3/2012), прокарани в

българския конституционен модел, основан на принципа на разделение на властите, е разграничителната линия между правомощията на законодателната и изпълнителната власт по отношение на държавния бюджет: между приемане (от Народното събрание, негова изключителна компетентност по смисъла на чл. 84, т. 2) и предлагане, изпълнение и отчитане на държавния бюджет (от Министерския съвет, негова изключителна компетентност според чл. 87, ал. 2 и чл. 106 от Основния закон). Това разграничение е потвърдено ясно в редица решения на Конституционния съд (Решение № 11 от 1995 г. по к. д. № 14/1995, Решение № 17 от 1995 г. по к. д. № 13/1995, Решение № 6 от 2001 г. по к. д. № 17/2000, Решение № 5 от 2004 г. по к. д. № 5/2004, Решение № 7 от 2005 г. по к. д. № 1/2005, Решение № 1 от 2011 г. по к. д. № 22/2010 и др.). Според съда "конституционният законодател изважда от кръга на правомощията на Народното събрание текущата управленска дейност, свързана с ръководството по изпълнението на бюджета, и я предоставя на Министерския съвет" (Решение № 6 от 2001 г. по к. д. № 17/2000). Ръководството на изпълнението на държавния бюджет, конституционно възложено с чл. 106 изключително на Министерския съвет, е по дефиниция управленска дейност във връзка с изпълнението на приетия със закон държавен бюджет за съответната година при спазване на Закона за публичните финанси. Приемането на мерките по изпълнението на държавния бюджет (каквито са в частност дейностите, предмет на оспореното Решение на Народното събрание) е изключителна компетентност на изпълнителната власт по смисъла на чл. 106 от Конституцията (Решение № 17 от 1995 г. по к. д. № 13/1995, Решение № 6 от 2001 г. по к. д. № 17/2000, Решение № 3 от 2008 г. по к. д. № 3/2008, Решение № 2 от 2009 г. по к. д. № 1/2009 и др.) и е в рамките на отговорността на Министерския съвет в управлението на държавата да "ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната" (чл. 105, ал. 1).

Конституционният съд е изяснил (Решение № 6 от 2001 г. по к. д. № 17/2000 и Решение № 2 от 2009 г. по к. д. № 1/2009 и др.), че разпоредбата на чл. 106 не съдържа конкретна правна уредба на правомощията на Министерския съвет във фазата на изпълнение на държавния бюджет, като тази уредба е оставена на законодателството (и е осъществена чрез Закона за публичните финанси). Съотношението на бюджетните правомощия на законодателната и изпълнителната власт обаче не може да бъде нарушавано чрез закон (Решение № 2 от 2009 г. по к. д. № 1/2009). Още по-малко е възможно да бъде нарушавано чрез решение на Народното събрание.

Конституционно установеното разпределение между законодателната и изпълнителната власт на правомощията в бюджетната сфера не може да бъде нарушавано. Народното събрание не може, извън разпоредбите на общия Закон за публичните финанси и на закона за държавния бюджет за съответната година, с друг свой акт да определя, предопределя, поставя в зависимост от изпълнение на конкретни условия или да препятства изпълнението от Министерския съвет или подчинената му държавна администрация на предвидения в законодателната уредба държавен бюджет. В контекста на вече изложеното относно принципа на разделението на властите Конституционният съд отново подчертава, че е конституционно недопустимо Министерският съвет да отстъпва на Народното събрание свои правомощия по отношение на изпълнението на държавния бюджет или Народното събрание да изземва някои от тези правомощия (Решение № 2 от 2009 г. по к. д. № 1/2009, Решение № 6 от 2001 г. по к. д. № 17/2000). В обсъждания в настоящото производство случай Народното събрание по същество изземва преценката или решението относно сключването и/или изпълнението, включително извършването на плащания с бюджетни средства и др., от орган на изпълнителната власт – а именно такъв по смисъла на чл. 21 ЗП се явява и АПИ – по договори със стопански субекти.

Осъществяването на компетентността на Министерския съвет в бюджетната сфера включва дейността на всички органи в системата на изпълнителната власт, на които се явява не само политически, но и административен връх и по отношение на които осъществява общо ръководство (чл. 105, ал. 2). Министерският съвет "осъществява ръководството на изпълнението на държавния бюджет чрез Министерството на финансите, министерствата и другите ведомства и общините" (Решение № 11 от 1995 г. по к. д. № 14/1995). Това изключително правомощие на изпълнителната власт включва и преценката как конкретно да бъдат разходвани средствата, предвидени в действащия за съответната година закон за държавния бюджет, в частност за нуждите на изграждане и поддържане на пътищата. По смисъла на ЗП набирането и разходването на бюджетни средства във връзка с пътищата се осъществява от ресорния министър (чл. 21, ал. 6) и АПИ към него (чл. 21, ал. 3, т. 11 и 20 и др. във връзка с чл. 21, ал. 2 ЗП).

Единствено Народното събрание е компетентно да приема държавния бюджет (чл. 84, т. 2), а по отношение на неговото изпълнение то е овластено да осъществява политически по естеството си контрол (чл. 62 от Конституцията).

Предвид изложеното дотук Конституционният съд приема, че налагането с решение на Народното събрание – акт, различен от закона за държавния бюджет за съответната година или за негово изменение – на ограничения, с които по същество се въвеждат забрани по отношение на упражняването на бюджетните правомощия на Министерския съвет (респ. на ресорните министри и/или подчинените им агенции), противоречи на духа и разума на основополагащия принцип на разделение на властите, закрепен в чл. 8 и конкретизиран в чл. 62, ал. 1, чл. 105, ал. 1, чл. 106 и чл. 117, ал. 2 и др. от Конституцията.

По силата на чл. 86, ал. 1 от Конституцията Народното събрание може да приема решения. Конституцията не съдържа разпоредби относно кръга на въпросите, които могат да бъдат предмет на решения на Народното събрание (Решение № 25 от 1998 г. по к. д. № 22/1998). Народното събрание приема решения на основание на конституционно възложената му нормотворческа компетентност и по преценка за целесъобразност (Решение № 14 от 2000 г. по к. д. № 12/2000; Решение № 4 от 2002 г. по к. д. № 14/2000; Решение № 10 от 2012 г. по к. д. № 15/2011; Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1/2017). Те може да имат за предмет широк спектър въпроси. "Законодателната власт разполага със значителна дискреция, доколкото не навлиза в компетентността на други държавни органи съобразно принципа на разделение на властите" (Решение № 9 от 2018 г. по к. д. № 5/2017). В частност парламентът може да приема решения, отнасящи се до дейността на конкретен държавен орган.

Правомощието на парламента да приема решения обаче може да бъде осъществявано само в съответствие с конституционните принципи, сред които водещо значение в настоящия случай имат взаимнообвързаните принципи на правовата държава и на разделение на властите, прогласени в чл. 4, ал. 1 и чл. 8 (Решение № 1 от 2014 г. по к. д. № 22/2013). Дори съображения за "защита на публичния интерес" (в случая според мотивите на вносителя на проекта на Решението) не могат да обосноват приемане на акт, който противоречи на Конституцията (Решение № 14 от 1995 г. по к. д. № 23/1995).

Решенията на Народното събрание освен с Конституцията трябва да бъдат съобразени и с действащите закони, с които парламентът също е обвързан, съгласно изискването на чл. 4, ал. 1 от Конституцията (в този смисъл Решение № 17 от 1997 г. по к. д. № 10/1997, Решение № 10 от 2009 г. по к. д. № 12/2009, Решение № 1 от 2014 г. по к. д. № 22/2013 и Решение № 9 от 2016 г. по к. д. № 8/2016). Конституционно недопустимо е с решение



на Народното събрание, независимо от словесния изказ в неговите разпоредби, на държавен орган да се налагат забрани относно осъществяването на негови правомощия, произтичащи от Конституцията или от закон, определящ условията и реда за осъществяването им. Неизпълнение на задължението на Народното събрание да спазва законите и нарушение на принципа на върховенство на правото по смисъла на изречение второ от разпоредбата на чл. 4, ал. 1 и на чл. 86, ал. 2 от Конституцията е Народното събрание да приема решение, което противоречи на действащ закон или обуславя, ограничава и пречатства (като по същество въвежда забрана), макар и временно, изпълнението на разпоредби на действащ закон (както предвиждат разпоредбите на първата част на т. 1, на т. 2 и на втората част на първото изречение на т. 3 и на второто изречение на т. 4 от Решението).

Народното събрание като общонационално представително учреждение в парламентарната форма на управление е овластено да осъществява парламентарен контрол по отношение както на конституираното от него правителство, така и на всеки негов член (Решение № 13 от 1996 г. по к. д. № 11/1996). Според установената и последователна практика на Конституционния съд парламентарният контрол не се свежда само до "въпроси, питания и разисквания по тях", а има по-широк смисъл и обхваща проучване на различни аспекти и въпроси от държавния и обществения живот, анализ на действащото законодателство или друг предмет в кръга на правомощията на Народното събрание.

На парламентарен контрол подлежи всяко действие или бездействие на изпълнителната власт. Предмет на парламентарен контрол (включително изискване, получаване и обсъждане на всякакви сведения) могат да бъдат и мерките, включително сключените договори, чрез които един държавен орган, в настоящия случай АПИ, осъществява свои законови правомощия, и дори изпълнението на тези договори. Парламентарният контрол може да включва всички форми на "проверка и оценка на замислени или провеждани действия и политики на правителството и подчинената му администрация, както с оглед тяхната законосъобразност, така и с оглед тяхната целесъобразност" (Решение № 6 от 2012 г. по к. д. № 3/2012).

"Поначало парламентарният контрол не може да се смята за средство за управление от парламента, защото парламентът не управлява" (Решение № 20 от 1992 г. по к. д. № 30/1992). Поради това осъществяването на парламентарен контрол като една от конституционно възложените функции на Народното събрание не може да се обективира във въвеждане на правни

правила (включително условия) и още по-малко в поставяне на изпълнението на правомощия на изпълнителната власт в зависимост от предварителна или последваща преценка от Народното събрание или негова комисия. Парламентарният контрол не може да се изразява нито в определяне на начина на функциониране, нито в създаване, ограничаване или отнемане на правомощия на Министерския съвет или друг орган на изпълнителната власт или да води до блокиране на възможностите им да вземат самостоятелни решения в кръга на конституционно резервираната компетентност. Парламентарният контрол може да се изразява и в констатации за нарушения при изпълнението на бюджета и дори да води до отправяне на препоръки по политически съображения, но не и до разпореждания, които ограничават изпълнението на бюджета в отклонение от конституционно или законово предвидени правомощия на Министерския съвет и на органите на изпълнителната власт. Ако са необходими правила за поведение на изпълнителната власт, те могат да се въведат от Народното събрание само със закон, който закрепва правомощията на съответния орган на изпълнителната власт, или с изменение на Конституцията, когато са предвидени на конституционно равнище в съответствие с основополагащия конституционен принцип на разделение на властите.

Народното събрание не може да "одобрява" издаден от Министерския съвет индивидуален административен акт (Решение № 5 от 2003 г. по к. д. № 5/2003), нито друг акт на Министерския съвет, на отделен министър или друг орган на изпълнителната власт в пределите на тяхната компетентност. Това се отнася в частност и за визираните в Решението действия на АПИ. Извън пределите на парламентарния контрол и недопустимо навлизане в "полето" на изпълнителната власт е Народното събрание също така и чрез решение, чието изпълнение е задължително според чл. 86, ал. 2 от Конституцията, да налага конкретни управленски мерки, да определя начин за разходване на публични средства, което е функция на изпълнителната власт по реда на Закона за държавния бюджет, или да налага поведение на страна по търговски договори.

Извън компетентността на Народното събрание е и осъществяването на дейности по текущ контрол над изпълнението на договори между структури на изпълнителната власт и стопански субекти (Решение № 6 от 2014 г. по к. д. № 7/2014).

По същите съображения парламентарният контрол не позволява на парламента да ограничава или отменя действия на орган на изпълнителната власт при осъществяване на неговите функции. Налагането на забрана

(макар и временна) за осъществяване на определени управленски действия (в частност извършване на плащания и др.) е несъвместимо с конституционния принцип на разделение на властите (Решение № 6 от 2014 г. по к. д. № 7/2014).

Народното събрание не може да извършва оперативна управленска дейност или да се разпорежда в оперативен порядък с отредени за изпълнителната власт бюджетни средства, както по същество предвижда т. 2 от оспореното Решение. Ако парламентът (или негова комисия) констатира, че правителството (или подчинен му орган на изпълнителната власт, какъвто в настоящия случай е АПИ) не изпълнява по законосъобразен начин свои правомощия или действа нецелесъобразно, съответно ако в политически смисъл "не одобрява" конкретни мерки или по-общо дейността на орган на изпълнителната власт, "във всеки момент може да постави в ход другите механизми на политическия контрол" (Решение № 10 от 2021 г. по к. д. № 8/2021).

Важен принцип на републиканското устройство с парламентарно управление е, "че всички актове на изпълнителната власт подлежат на политически парламентарен контрол" (Решение № 13 от 1996 г. по к. д. № 11/1996). В частност дейностите и функциите по поддържане на републиканската пътна мрежа са част от компетентността на отраслово компетентния орган в системата на изпълнителната власт – Агенция "Пътна инфраструктура", на министъра на регионалното развитие и благоустройството (чл. 21, ал. 1, ал. 3, т. 1, т. 6 и др. ЗП) и на Министерския съвет.

"Основната и крайна цел на парламентарния контрол" обаче е "да установи дали политиката на правителството съответства на политиката на избрания го парламент и ако не – да се търси политическа отговорност" (Решение № 1 от 12.03.2013 г. по к. д. № 5/2012). Поради това парламентарният контрол може да оказва само такова въздействие на осъществяването от правителството на вътрешната и външната политика на държавата, което не премахва неговата (или на друг орган на изпълнителната власт) самостоятелност и не ограничава правомощията му.

Един от основните елементи на правовата държава е принципът на равенство пред закона. Той е предмет на богата практика на Конституционния съд, обобщена в значителна степен в Решение № 10 от 2022 г. по к. д. № 21/2021. Този конституционен принцип означава равнопоставеност пред закона (Решение № 6 от 2010 г. по к. д. № 16/2009), която има две основни форми – задължение за равно третиране и забрана за

произволно неравно третиране от публичната власт (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 и Решение № 4 от 2021 г. по к. д. № 1/2021). "Задължение на публичната власт е да третира "еднаквите еднакво" (Решение № 11 от 2010 г. по к. д. № 13/2010 и Решение № 4 от 2021 г. по к. д. № 1/2021). Равенството пред закона е относителна, а не абсолютна равнопоставеност (Решение № 5 от 2017 г. по к. д. № 12/2016). За установяване дали е налице неравно третиране определяща е обективната преценка дали правните субекти се намират в една и съща или сходна ситуация, или не (Решение № 10 от 2022 г. по к. д. № 21/2021). Решението, което е предмет на настоящото конституционно дело, задължава държавен орган (в случая АПИ) да изпълни изцяло задълженията си към една група стопански субекти и само частично към друга без ясно и изрично посочена легитимна цел за такова нееднакво третиране.

По отношение на икономическата дейност конституционният принцип на еднакво третиране е конкретизиран в разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от Основния закон в частта "еднакви условия за стопанска дейност", която изисква създаването от държавата със закон на еднакви правни условия за всички правни субекти, осъществяващи еднакви или сходни дейности в конкретен икономически отрасъл (Решение № 5 от 2022 г. по к. д. № 13/2021). "Намесата на парламента в частноправни отношения по начин, различен от законодателно уреждане, е нарушение на чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията, които съответно утвърждават принципа на свободната стопанска инициатива и гарантират еднакви правни условия за стопанска дейност" (Решение № 22 от 1996 г. по к. д. № 24/1996). Правото на свободна стопанска инициатива и гарантирането на еднакви правни условия за стопанска дейност могат да бъдат предмет на законодателни ограничения само когато трябва да се защити друга, по-висша конституционна ценност (Решение № 9 от 2003 г. по к. д. № 10/2003). В конкретния случай по настоящото конституционно дело нито от мотивите на вносителя, нито от стенограмите на заседанията за обсъждане на проекта или приемане на Решението или от съдържанието на приетото Решение може да се изведе легитимната цел – защитата на други конституционни ценности – или съображения за обществено значими цели, нуждаещи се от приоритетна защита.

Недопустимо е с акт на Народното събрание да се третират нееднакво стопанските субекти, които са в еднакво положение (в случая субектите, изпълнили задълженията си по договори с АПИ), или да се дава приоритет на една от страните по граждански или търговски договори (в случая на АПИ). Конституционно недопустимо в контекста на настоящото дело е с

решение на Народното събрание (като оспореното) да се налага погасяването на вземанията за възнаграждения по такива договори (в конкретния случай "останалите 50 % от всички задължения на АПИ" в т. 2 от Решението) да се направи след приемането на актове или след действия на трети страни – в случая след доклад на "междуведомствена група", която ще установи изпълнените дейности, и "становище на парламентарната Комисия по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление и решение на Народното събрание".

Защитата на правата и законните интереси на гражданите и на юридическите лица е възложена от Конституцията на съдебната власт (чл. 117, ал. 1 от Конституцията). Като поставя в т. 2 от Решението изплащането на половината от дължимото от АПИ за изпълнени и сертифицирани дейности на нейните контрагенти по сключени договори в зависимост от бъдещо свое решение, Народното събрание пречатства пълноценната защита на правата и законните интереси на страните по тези договори, с което ограничава осъществяването на възложената с разпоредбата на чл. 117, ал. 1 от Конституцията функция на съдебната власт.

Предвид изложеното Конституционният съд приема, че оспореното Решение на Народното събрание представлява превишаване на компетентността на Народното събрание и изземване на възложени на Министерския съвет правомощия, включително по изпълнението на държавния бюджет, в нарушение на принципа на разделение на властите, прогласен в чл. 8 от Конституцията, както и че е в несъответствие с изискването за законност като компонент на правовата държава по смисъла на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Наред с това Конституционният съд установява, че оспореният акт представлява конституционно недопустима намеса в частноправни отношения и ограничава по конституционно нетърпим начин свободната стопанска инициатива и третира нееднакво частноправни субекти със сходен статус в нарушение на чл. 19, ал. 2 от Конституцията. В допълнение Конституционният съд отбелязва, че поради посоченото се ограничава осъществяването на конституционната функция на съдебната власт, предвидена в чл. 117, ал. 1 от Конституцията.

Поради това на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България Конституционният съд

## РЕШИ:

ОБЯВЯВА за противоконституционно Решение на Народното събрание за предприемане на действия от Агенция "Пътна инфраструктура" за осъществяване на дейностите по поддържане на републиканската пътна мрежа (прието на 20 април 2022 г., обн., ДВ, бр. 32 от 26 април 2022 г.).

## ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Определение № 1 от 8 февруари 2022 г. по конституционно дело № 19/2021 г.<sup>16</sup>

*Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 24, чл. 86, ал. 1 в частта "включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад" и чл. 86, ал. 4, изречение второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ДВ, бр. 65 от 6.08.2021 г.).*

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Гроздан Илиев, Мариана Карагъзова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколиста Росица Симова разгледа в закрито заседание на 8 февруари 2022 г. конституционно дело № 19/2021 г., докладвано от съдията Надежда Джелепова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България (Конституцията).

Делото е образувано на 23.08.2021 г. по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 24 и чл. 86, ал. 1 и ал. 4 (в частта относно изпълнение на препоръките на Народното събрание и отправянето на препоръки към Прокуратурата на Република България) от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) (ДВ, бр. 65 от 6.08.2021 г.). С писмено

---

<sup>16</sup> Обн., ДВ, бр. 13/2022

уточнение от 9.09.2021 г. вносителят е конкретизирал петитума на искането си по отношение на чл. 86 ПОДНС, като е посочил, че оспорва ал. 1 само в частта "включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад", а ал. 4 - само по отношение на второто изречение.

В искането се твърди, че оспорените разпоредби противоречат на чл. 8, чл. 84, т. 16 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

С определение от 14 септември 2021 г. Конституционният съд е допуснал искането на главния прокурор за разглеждане по същество.

От поканените на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) заинтересувани институции становище по делото са представили: Върховният касационен съд, министърът на правосъдието и Висшият съдебен съвет.

От поканените на основание чл. 20а, ал. 2 ПОДКС неправителствени организации становище по делото е постъпило от Съюза на съдиите в България.

Останалите конституирани заинтересувани институции и поканени организации и специалисти от науката и практиката не са представили писмени становища и правни мнения по делото.

На заседания на 47-ото Народно събрание, проведени на 16 и 17 декември 2021 г., е приет нов Правилник за организацията и дейността на Народното събрание, който е обнародван в "Държавен вестник", бр. 109 от 21.12.2021 г., и е влязъл в сила на същата дата. Съгласно § 13 от неговите преходни и заключителни разпоредби този правилник отменя ПОДНС (ДВ, бр. 65 от 6.08.2021 г.).

Конституционният съд намира, че разпоредбите на отменения Правилник за организацията и дейността на Народното събрание (ДВ, бр. 65 от 6.08.2021 г.) са престанали да бъдат действащо право и не са част от позитивния правен ред (в този смисъл Определение № 2 от 2015 г. по к. д. № 2/2015 г.). При това положение оспорените разпоредби, като част от отменения ПОДНС (обн., ДВ, бр. 65 от 6.08.2021 г.), не могат да бъдат предмет на искане по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. С отмяната на ПОДНС (ДВ, бр. 65 от 6.08.2021 г.) отпада предметът на настоящото дело.

Поради това и съгласно чл. 19 от Закона за Конституционен съд и чл. 25, ал. 2 и чл. 26, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на

Конституционния съд искането на главния прокурор следва да бъде отклонено, а производството по делото - прекратено.

По изложените съображения Конституционният съд

### **ОПРЕДЕЛИ:**

ОТКЛОНЯВА искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 24, на чл. 86, ал. 1 в частта "включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад" и на чл. 86, ал. 4, изр. второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ, бр. 65 от 6.08.2021 г.; отм., бр. 109 от 21.12.2021 г.).

ПРЕКРАТЯВА производството по конституционно дело № 19/2021 г.

ВРЪЩА искането на вносителя заедно с препис от определението.

### Определение № 2 от 24 февруари 2022 г. по конституционно дело № 15/2021 г.<sup>17</sup>

*Делото е образувано по искане на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 68, ал. 1 и ал. 5, изречение второ от Закона за Министерството на вътрешните работи.*

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова; членове: Гроздан Илиев, Мариана Карагъзова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколита Десислава Пенкова разгледа в закрито заседание на 24 февруари 2022 г. конституционно дело № 15/2021 г., докладвано от съдия Мариана Карагъзова-Финкова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията за произнасяне по допустимост по чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) във връзка с чл. 25, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС).

---

<sup>17</sup> Обн., ДВ, бр. 18/2022



Делото е образувано на 19.07.2021 г. по искане на тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС (тричленен състав) за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 68, ал. 1 и ал. 5, изречение второ от Закона за Министерството на вътрешните работи (обн., ДВ, бр. 53 от 27.06.2014 г.; посл. доп., бр. 20 от 9.03.2021 г.) (ЗМВР) поради противоречие с разпоредбите на чл. 4, ал. 1, предл. първо, ал. 2, предл. второ и трето; на чл. 6, ал. 1; на чл. 56 и на чл. 120 от Конституцията на Република България (Конституцията).

С Определение от 5.10.2021 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на тричленен състав на ВАС. Едновременно в мотивите на същото определение се посочва, че на Конституционния съд е служебно известно, че с Определение от 31.03.2021 г. (преди да бъде сезиран Конституционният съд), постановено по частно наказателно дело № 752/2021 г., Специализираният наказателен съд (СНС), 14-и състав, е спрял производството и е отправил до Съда на Европейския съюз (СЕС) преюдициално запитване (в ОВ на ЕС, С 252, 28.6.2021, е публикувано съобщение за преюдициално запитване, отправено от Специализирания наказателен съд (България) на 31 март 2021 г., и са отразени цялостно поставените с него въпроси - предмет на дело С-205/21 (2021/С 252/16). Видно от формулировката на въпросите, в отправеното от СНС до СЕС преюдициално запитване, и особено въпроси трети и четвърти, изрично възпроизведени наред с другите въпроси в определението от 5.10.2021 г., поставените правни проблеми са свързани със законодателната уредба на принудителна "полицейска регистрация" в смисъл на принудително събиране на лични данни (фотографиране, дактилоскопиране и взимане на образци за ДНК профил) въз основа на съдебно разпореждане, в случаи на отказ на обвиняем, привлечен за умишлено престъпление от общ характер, да сътрудничи доброволно при снемане на тези данни. Преюдициалното запитване има за предмет изясняване на правна фигура, която е от съществено значение за произнасянето на ВАС (тричленен състав) по административно дело № 1/2021 г., от значение и за настоящото конституционно производство, и която попада в приложното поле на правото на Европейския съюз (ПЕС) - Директива (ЕС) 2016/680 от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания и относно свободното движение на такива данни, и за отмяна на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета (ОВ на ЕС 2016, L 119), част от пакета от реформи за защитата на

данните на Европейския съюз заедно с Общия регламент относно защитата на данните (Регламент (ЕС) 2016/679) (ОВ на ЕС 2016, L 119).

В определението от 5.10.2021 г. Конституционният съд посочва съществената роля на механизма за диалог между СЕС и националните съдилища като съдилища и по правото на Съюза, за еднаквото тълкуване и ефективно прилагане на ПЕС (този механизъм е уреден с разпоредбите на чл. 267 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС) и поставя акцент върху *erga omnes* ефекта на преюдициалните заключения. Като се основава на това, че тези достижения на правото на Съюза, възприети доброволно от всички държави - членки на ЕС, се очаква да бъдат следвани и изпълнявани от тях, включително и от българската държава, Конституционният съд отбелязва, че от искането и материалите, приложени от вносителя по к. д. № 15/2021 г., е видно, че ВАС (тричленен състав) не е отчел отправеното от СНС преюдициално запитване на 31.03.2021 г., което е вписано в регистъра на СЕС на 6.04.2021 г. В контекста на изложеното, поради това, че в искането на сезирация съд - тричленен състав на ВАС - не е релевирана връзката на разглежданото от него дело с правото на Европейския съюз, в чието приложно поле попада произнасянето на този състав в съдебното производство пред него, Конституционният съд е преценил за необходимо в допълнителни съображения вносителят на искането да изясни относимите последици от действието на съюзното право в материята, предмет на административното дело пред него - анализ, какъвто всеки национален съд е задължен *ipso jure* да направи по всяко дело пред него (в този смисъл е и Определението на Конституционния съд от 14.09.2021 г. по к. д. № 13/2021 г.). В диспозитива на цитираното определение на Конституционния съд от 5.10.2021 г., с което искането се допуска за разглеждане по същество, изрично е записано, че на неговия вносител се предоставя възможност в 30-дневен срок от получаването на препис от това определение да представи допълнителни съображения в съответствие с мотивите на същото.

Във връзка с определението от 5.10.2021 г. в Конституционния съд е постъпило уведомление от сезирация субект по к. д. № 15/2021 г. с дата 3.12.2021 г., което не съдържа допълнителни съображения, факти и обстоятелства в съответствие с дадените указания в цитирания акт на Конституционния съд.

Без да възпроизвежда вече посоченото относно функциите и *ipso jure* задълженията на съдилищата на държавите членки като съдилища и по правото на ЕС, при произнасяния в съдебните производства на национално

ниво, попадащи в приложното поле на съюзното право, и относно механизма за диалог между тях и СЕС по смисъла на чл. 267 ДФЕС, които са предмет на по-подробно изложение в Решение по к. д. 14/2020 г., в Определение от 14.09.2021 г. по к. д. № 13/2021 г. и в различна степен в други негови актове, Конституционният съд намира за подходящо в настоящото конституционно производство да подчертае следното:

Задължението на националните съдилища като съдилища и по ПЕС да преценяват съответствието на национална правна норма, приложима за произнасянето им в съдебното производство пред тях, със съюзното право, когато същата попада в неговото приложно поле, и да предприемат всички свързани с това действия (включително и ако е необходимо да сезират СЕС за изясняване смисъла на съюзната правна норма, както и да извършат възможно най-близко до нейния смисъл и обхват тълкуване на релевантната национална норма), се поражда с влизането в сила на Договора за присъединяване на Република България към ЕС. С него българската държава доброволно приема всички ценности, целите на Съюза, достиженията на правото на Съюза, включително основополагащите за ЕС принципи, какъвто е принципът на лоялно сътрудничество, установен в разпоредбата на чл. 4, пар. 3 във връзка с чл. 19, пар. 1, ал. 2 от Договора за ЕС (ДЕС). Ето защо разпоредбата на чл. 18, ал. 3 ПОДКС (ДВ, бр. 91 от 2021 г.) само обективира на плоскостта на конституционното производство това вече съществуващо задължение на сезирация съд на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията, а не го поражда. Това задължение за националните съдилища възниква следователно далеч преди влизането на тази разпоредба в сила и означава те да установят приложимото право, което е в обхвата на тяхната правосъдна функция и като съдилища по ПЕС в държавите - членки на Съюза. То възниква независимо и преди сезирация субект по смисъла на чл. 150, ал. 2 от Конституцията - съдебен състав на ВКС/ВАС - да реши да сезира националната конституционна юрисдикция.

Искането до конституционната юрисдикция в тези случаи следва да съдържа преценката на сезирация субект относно приложимото право, което включва и съображения и доводи за съответствие/несъответствие с ПЕС, тъй като тази преценка аргументира приложимото право в съдебното производство пред него. Едва след като определи приложимото право, сезирация субект може да прецени дали да сезира Конституционния съд - т. е. от неговата компетентност е по смисъла на чл. 150, ал. 2 от Конституцията в очертания по-горе контекст пръв да прецени приложимото право. Несъвместимо с логиката на правосъдната функция на сезирация съд на посоченото конституционно основание е да се очаква конституционната

юрисдикция първа да определи кое следва да е приложимото право в производството пред този национален съд - това е несъвместимо и с компетентността на конституционната юрисдикция в такива случаи предвид възможността за инцидентен контрол за конституционност, вписана в конституционно възприетия европейски модел на конституционно правосъдие.

Освен това неизпълнението на дължимото *ipso jure* от компетентния национален съд в случаи на несъответствие с ПЕС на националната правна норма, релевантна за произнасянето му в съдебното производство пред него (когато встъпва в ролята на сезиращ субект на основание чл. 150, ал. 2 от Основния закон, преди това дължимо да бъде изпълнено), поставя в риск спазването на принципа на еднакво и ефективно прилагане на ПЕС, и в частност - на ефективната защита на фундаменталните права, което съюзният правен ред гарантира в степен, съпоставима с конституционните стандарти на държавите - членки на ЕС. В случаите, когато съответният национален съд (сезиращ субект на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията, както е в настоящия случай) установи, че съюзната правна норма, в чието приложно поле попада произнасянето му в съдебното производство пред него, нарушава националната конституционна идентичност или че регулаторният потенциал на същата излиза извън пределите на предоставената на ЕС компетентност от държавите членки, той може да приведе доводи в тази насока пред СЕС, както и да сезира Конституционния съд, като формулира тази своя позиция и изложи съображения и аргументи за това. Същественото е, че преценката за приложимото право в случаи като този в настоящото конституционно производство предшества сезирането на конституционната юрисдикция.

Тази преценка, макар и да не е обвързваща за Конституционния съд, следва да бъде изразена в искането със съответните доводи от сезиращия субект на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията, тъй като е предпоставка за установяване на юрисдикцията на Конституционния съд, разбираана като овластяване за надлежно функциониране. Юрисдикцията е толкова важен въпрос, че един съд, включително и конституционен съд, има на практика задължението да го повдига и разрешава по своя собствена инициатива. Произнасянето по допустимостта на искането предполага наличие на юрисдикция, което е първостепенен въпрос - този въпрос е преюдициален; допустимостта също е предварителен въпрос, но може да възникне само след като съдът е установил юрисдикцията си. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 13 от Закона за Конституционен съд (ЗКС). Съгласно цитираната законова разпоредба само Конституционният съд може да реши

дали отнесенят до него въпрос е от неговата компетентност - т. е. единствено Конституционният съд разполага с такава своеобразна "компетентност за компетентност" и никой друг не може да вземе (преди и вместо него) решение по преюдициалния за него въпрос дали е подходящият юрисдикционен форум, за да упражни възложените му на конституционно ниво правомощия (със закон те не могат да бъдат променяни по смисъла на чл. 149, ал. 2 от Конституцията) и да осъществи съдържателен контрол за конституционност. Така както преценката за приложимото право в съдебното производство пред сезирация субект на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията (състави на ВКС/ВАС) не следва да бъде извършвана най-напред от конституционната юрисдикция, така е недопустимо този сезиращ субект да решава преюдициалния за конституционната юрисдикция въпрос за нейната компетентност, като изисква упражняването на съдържателен контрол за конституционност, без да предостави в отправеното до нея искане по ясен начин аргументираната си преценка за приложимото право в случаи като този в настоящото конституционно производство. Обратното би означавало намеса в независимостта на конституционната юрисдикция, би било в противоречие с логиката на правосъдната функция и неизпълнение на отговорността на националните съдилища на държавите членки, ведно със СЕС, да бъдат гарант за върховенството на правото в един правов съюз, какъвто е ЕС.

В контекста на изложеното, поради констатираните в определението на Конституционния съд от 5.10.2021 г. обстоятелства по настоящото конституционно дело, сезирането на Конституционния съд е направено от тричленен състав на ВАС, преди да е определил приложимото право, и в искането до Конституционния съд отсъства необходимата яснота относно релевантната за произнасянето на сезирация субект в съдебното производство пред него правна уредба. При това положение Конституционният съд намира, че към настоящия момент не са налице предпоставките за осъществяването на съдържателен контрол за конституционност по к. д. № 15/2021 г. и искането следва да бъде отклонено, без това да препятства евентуално ново сезиране на Конституционния съд със същия предмет.

Воден от изложеното, Конституционният съд на основание чл. 22, ал. 3 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд във връзка с чл. 13 от Закона за Конституционен съд

## ОПРЕДЕЛИ:

ОТКЛОНЯВА искането на тричленен състав на ВАС за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 68, ал. 1 и ал. 5, изречение второ от Закона за Министерството на вътрешните работи (обн., ДВ, бр. 53 от 27.06.2014 г.; посл. доп., бр. 20 от 9.03.2021 г.) поради противоречие с разпоредбите на чл. 4, ал. 1, предл. първо, ал. 2, предл. второ и трето; на чл. 6, ал. 1; на чл. 56 и на чл. 120 от Конституцията на Република България.

ПРЕКРАТЯВА производството по конституционно дело № 15/2021 г.

ВРЪЩА искането на вносителя заедно с препис от определението и приложеното административно дело № 1/2021 г. по описа на ВАС.

[Определение № 3 от 22 март 2022 г. по конституционно дело № 2/2022 г.](#)<sup>18</sup>

*Делото е образувано по искане на четиридесет и осем народни представители от 47-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на приетото на 7 януари 2022 г. Решение на Народното събрание за достъп до сградите на Народното събрание при обявена извънредна епидемична обстановка (ДВ, бр. 3 от 11.01.2022 г.).*

Конституционният съд в състав: председател - Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколита Полина Пешева разгледа в закрито заседание на 22 март 2022 г. конституционно дело № 2/2022 г., докладвано от съдия Янаки Стоилов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България (Конституцията).

Делото е образувано на 3 февруари 2022 г. по искане на четиридесет и осем народни представители от 47-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на приетото на 7 януари 2022 г. Решение на Народното събрание за достъп до сградите на Народното събрание при обявена извънредна епидемична обстановка (ДВ, бр. 3 от 11.01.2022 г.). В

---

<sup>18</sup> Обн., ДВ, бр. 26/2022

искането се твърди, че актът на Народното събрание противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 67, 72 и 73 от Конституцията.

С определение от 17 февруари 2022 г. Конституционният съд е допуснал искането на народните представители за разглеждане по същество.

Към момента на постановяване на настоящото определение от конституираните на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) заинтересувани институции няма представени становища по делото.

Няма постъпили становища по делото и от поканените на основание чл. 20а, ал. 2 ПОДКС неправителствени организации.

От останалите заинтересувани институции и поканени организации и специалисти от науката и практиката правно мнение по делото е получено от проф. д. ю. н. Васил Мръчков.

Допълнителни съображения в лично качество е изразил народният представител Костадин Костадинов.

Във фазата на разглеждане на делото по същество 47-ото Народно събрание в заседание, проведено на 11 март 2022 г., е приело Решение за отмяна на Решението за достъп до сградите на Народното събрание при обявена извънредна епидемична обстановка. Решението влиза в сила на 14 март 2022 г. и е обнародвано в "Държавен вестник", бр. 21 от 15 март 2022 г. Отмяната на Решението за достъп до сградите на Народното събрание при обявена извънредна епидемична обстановка, прието от Народното събрание на 7 януари 2022 г., е факт, който определя хода на образуваното пред Конституционния съд производство.

"...Конституционният контрол няма основание да се развие тогава, когато Народното събрание и президентът са предприели междуременно действия за отстраняване на последиците, породили правния спор... Правният спор трябва да е налице както към момента на образуване на делото, така и към момента на произнасяне по допустимостта на искането и към момента на произнасяне по съществото на спора" (Определение № 2 от 17.06.2014 г. по к. д. № 6/2014 г.). Практиката на Конституционния съд в това отношение е трайна и последователна (Определение № 3 от 12.12.2017 г. по к. д. № 6/2017 г.; Определение № 2 от 2.06.2015 г. по к. д. № 2/2015 г., Определение № 2 от 25.09.1998 г. по к. д. № 25/1998 г. и др.). Ето защо, когато атакуваните разпоредби са отменени и възникналият спор за конституционосъобразност вече не съществува, липсва предмет на делото,

по който Конституционният съд трябва да се произнесе с решение по същество (вж. Определение № 3 от 3.12.1998 г. по к. д. № 19/1997 г.). Именно такъв е случаят, който Конституционният съд констатира по допуснатия за разглеждане правен спор по настоящото дело.

Разпоредбите, съдържащи се в отмененото Решение (ДВ, бр. 3 от 11 януари 2022 г.), не могат да бъдат предмет на производството по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, защото са загубили юридическа сила и правно действие. С отмяната на оспореното решение на Народното събрание предметът на настоящото дело отпада.

Поради това и съгласно чл. 19 от Закона за Конституционен съд и чл. 25, ал. 2 и чл. 26, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд искането на четиридесет и осем народни представители следва да бъде отклонено, а производството по делото - прекратено.

С оглед на изложените мотиви Конституционният съд

#### **ОПРЕДЕЛИ:**

**ОТКЛОНЯВА** искането на четиридесет и осем народни представители от 47-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на приетото на 7 януари 2022 г. Решение на Народното събрание за достъп до сградите на Народното събрание при обявена извънредна епидемична обстановка (обн., ДВ, бр. 3 от 11 януари 2022 г.; отм., бр. 21 от 15.03.2022 г.).

**ПРЕКРАТЯВА** производството по конституционно дело № 2/2022 г.

**ВРЪЩА** искането на вносителя заедно с препис от определението.

Становище на съдиите Янаки Стоилов, Атанас Семов и Красимир Влахов относно мотивите към Определение № 3 от 22 март 2022 г.

Подкрепяме Определението на Конституционния съд за прекратяване на делото, като споделяме неговите основания и мотиви. Смятаме обаче, че мотивите биха могли да включат и въпроси, които очертават подхода на съда при разглеждане на правния спор. С оглед предмета на делото възникват важни въпроси от значение не само за решаването на спора, с който е бил сезиран Конституционният съд, но и за развитие на неговата практика.



Такива въпроси са: дали изброените в Решението на Народното събрание мерки за достъп до сградите на Народното събрание при обявена извънредна епидемична обстановка пречат или не функционирането на конституционно установен орган, който осъществява национално представителство и законодателната власт; как правното положение на народния представител се съчетава с конституционния принцип за равенството на гражданите пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията); дали приемането и прилагането на такива мерки от Народното събрание е задължително обусловено от обявяването и наличието на извънредна епидемична обстановка, или зависи само от неговата самостоятелна преценка; дали различните противоепидемични мерки, включени в оспореното решение, са от един и същи ред и гарантира ли всяка от тях общественото здраве и правото на възможно най-добро състояние на физическо и духовно здраве по смисъла на чл. 12, ал. 1 от Международния пакт за икономическите, социалните и културните права; дали всяка една от мерките в Решението на Народното събрание, които по същество са юридически задължения, е в състояние да постигне поставената цел (опазване на индивидуалното и общественото здраве), без което тя не би била законосъобразна (конституционсъобразна), както и дали мерките са пропорционални с оглед ограничаването на определени права на гражданите.

Отчитаме, че е недопустимо титулярите на държавната власт "да излизат извън кръга на предписаната им конституционноправна форма", от което императивно изискване съдят като гарант на върховенството на Конституцията не прави изключение (Решение № 15 от 26.10.2021 г. по к. д. № 6/2021 г.). Конституционният съд обаче, когато повдига посочените въпроси, е в състояние да ориентира сезиращите и конституираните заинтересовани субекти, а и всички останали, за критериите, от които би се ръководил, за да се произнесе по предмета на направено искане при евентуалното оспорване на друг правен акт, засягащ същата материя. Нещо повече, част от тези въпроси имат значение и за други производства, като тези пред административните съдилища, на които са подсъдни спорове за налаганите противоепидемични мерки по Закона за здравето.

Всяко производство пред съд е процес, който намира израз в актовете по образуване на делото, по допускане за разглеждане и произнасяне по съществото на спора. Производството тече във времето между постановяването на тези актове, през който период постъпват правни становища и мнения, които Конституционният съд е поискал. В отделните фази на конституционното производство се решават определен тип въпроси.

Във всяка от тях могат да настъпят, както е в случая, нови правни обстоятелства, които са определящи за по-нататъшния ход на производството. Съобразно с тях съдът е в състояние да прави констатации и изводи, които конкретизират, стабилизират и развиват неговата практика. От това следва, че едно определение, особено когато се постановява във фазата на разглеждане на делото по същество, невинаги се изчерпва с произнасянето по процесуални и формални въпроси. От тази гледна точка е налице едновременно пряк и косвен ефект на решението/определението.

Постановеният акт освен правно обвързващ характер може в мотивите си да има и ориентируващ характер, с което изпълнява своеобразна превантивна роля, насочена към избягване на възможността същата или подобна на оспорената уредба да бъде приета в нарушение на принципите и правилата на Конституцията. Такова разбиране кореспондира с практиката на съда за превантивната функция на тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Основния закон, при което "...тълкуването спомага за предотвратяване използването на санкционните правомощия на Конституционния съд и в частност обявяването на даден закон за противоконституционен" (Решение № 8 от 1.09.2005 г. по к. д. № 7/2005 г.). В разглеждания случай значимостта на посочените правни въпроси (по принцип и в контекста на обявената извънредна епидемична обстановка, наложена от разпространението на COVID-19) според нас е такава, че би било полезно и обосновано Конституционният съд да не се ограничи с формалното основание за прекратяване на делото, а заедно с това да очертае, доколкото е възможно с оглед характера на постановявания акт, ясни критерии, които предшестват и обуславят неговото произнасяне по самото искане за установяване на противоконституционност на Решението на Народното събрание.

Друг важен проблем, който повдига разглежданото дело, е този за връзката между предмета на делото и правния интерес. Преценката за наличието на правен интерес на вносителя е необходима за допускане на разглеждането на делото по същество. В случая този интерес е отпаднал с отмяната на Решението на Народното събрание. В други случаи обаче може да се обоснове интерес производството да продължи и съдът да се произнесе по същество. Не е едно и също дали даден правен акт е отменен по съображения за целесъобразност, което не препятства последващо приемане на такъв с идентично или подобно съдържание, или е неприложим поради обявяването му за противоконституционен. Проблемът за връзката между предмет на делото и правен интерес в различните му измерения е твърде съществен и сложен, за да бъде решаван инцидентно в хода на разглеждане на едно дело, но си струва да бъде отбелязан.

Поставените въпроси показват, че Конституционният съд чрез своите актове е в състояние да ориентира сезиращите и останалите субекти за критериите, от които се ръководи при решаване на дадена категория дела. Така съдът би допринесъл както за повишаване на предвидимостта на своите актове, така и за последователното развитие на собствената си практика. Конституционният съд е призван да допринася за постигане на високи стандарти в правната сфера и специално в правораздаването.

Определение № 4 от 12 юли 2022 г. по конституционно дело № 11/2022 г.

19

*Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на § 17 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г.*

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на дванадесети юли 2022 г. конституционно дело № 11 от 2022 г., докладвано от съдия Красимир Влахов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано на 30.05.2022 г. по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на § 17 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. (ЗДБ на РБ за 2022 г.) (обн., ДВ, бр. 18 от 4.03.2022 г., в сила от 1.01.2022 г.) поради противоречие с разпоредбите на чл. 4, ал. 1 и чл. 53, ал. 4 от Конституцията.

Оспорената разпоредба на ЗДБ на РБ за 2022 г. има следното съдържание: "Средствата по чл. 1, ал. 5, ред 2.9 (бел. - за допълнително финансиране за увеличение на възнагражденията на лицата от академичния

---

<sup>19</sup> Обн., ДВ, бр. 56/2022

състав в държавните висши училища в размер на 20 млн. лв.) се предоставят на държавните висши училища като субсидия за издръжка на обучението, над формираната по чл. 91, ал. 1, т. 1 от Закона за висшето образование, след привеждането на критериите и показателите в правилниците им за атестиране на академичния състав в съответствие с методика, определена с акт на Министерския съвет, и се разпределят въз основа на получената комплексна оценка за качеството на обучението и съответствието му с потребностите на пазара на труда, по професионални направления за всяко висше училище. В срок до 30 април 2022 г. Министерският съвет по предложение на министъра на образованието и науката приема критериите и показателите по изречение първо."

След сезирането на Конституционния съд на 30 юни 2022 г. Народното събрание е приело Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. (ДВ, бр. 52 от 5.07.2022 г.), с чийто § 18, т. 3 е изменен § 17 от преходните и заключителните разпоредби на ЗДБ на РБ за 2022 г. и същият е придобил следното съдържание: "§ 17. Средствата по чл. 1, ал. 5, ред 2.9 се предоставят на държавните висши училища като субсидия за издръжка на обучението над формираната по чл. 91, ал. 1, т. 1 от Закона за висшето образование по предложение на министъра на образованието и науката след съгласуване със Съвета на ректорите и национално представителните синдикати." Законът в тази си част е влязъл в сила от деня на неговото обнародване съгласно § 33 от неговите преходни и заключителни разпоредби.

Както се е произнасял в подобни случаи при изменение и допълнение на оспорен пред съда закон (Решение № 9 от 2018 г. по к. д. № 5/2017 г., Решение № 14 от 2018 г. по к. д. № 12/2017 г., Определение № 2 от 2018 г. по к. д. № 5/2018 г., Определение № 1 от 2019 г. по к. д. № 1/2019 г., Определение № 2 от 2019 г. по к. д. № 11/2018 г., Определение № 2 от 2020 г. по к. д. № 10/2020 г. и др.), Конституционният съд следва да отклони искането на главния прокурор като недопустимо и да прекрати производството по делото. След изменението разпоредбата на § 17 от преходните и заключителните разпоредби на ЗДБ на РБ за 2022 г. има ново съдържание и смисъл, като така се внася нов предмет на делото, какъвто не е поискан от вносителя и с какъвто не е сезиран Конституционният съд. Разглеждането на така изменената разпоредба би означавало съдът да се самосезира, което е недопустимо.

С оглед на горното и в съответствие с разпоредбите на чл. 19 от Закона за Конституционен съд и чл. 22, ал. 3, чл. 25, ал. 2 и чл. 26, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд искането на главния прокурор за обявяване на противоконституционност на § 17 от преходните и заключителните разпоредби на ЗДБ на РБ за 2022 г. (обн., ДВ, бр. 18 от 4.03.2022 г., в сила от 1.01.2022 г.; изм., бр. 52 от 5.07.2022 г.) следва да бъде отклонено, а производството по конституционно дело № 11/2022 г. - прекратено.

По изложените съображения Конституционният съд

### **ОПРЕДЕЛИ:**

**ОТКЛОНЯВА** искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на § 17 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. (обн., ДВ, бр. 18 от 4.03.2022 г.; изм., бр. 52 от 5.07.2022 г.).

**ПРЕКРАТЯВА** производството по конституционно дело № 11/2022 г.

**ВРЪЩА** искането на вносителя заедно с препис от определението.

[Определение № 5 от 26 юли 2022 г. по конституционно дело № 12/2022 г.](#)<sup>20</sup>

*Делото е образувано по искане на тричленен състав на Върховния касационен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 8, ал. 5, буква "а" от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Гражданския процесуален кодекс (ДВ, бр. 8 от 2017 г.), с която се отменя чл. 47, т. 3 от Закона за международния търговски арбитраж в частта: "арбитражното решение противоречи на обществения ред на Република България" и на свързаната с нея разпоредба на § 8, ал. 6 ПЗР на ЗИДГПК в частта относно замяната в чл. 49 ЗМТА на "думите чл. 47, т. 3".*

Конституционният съд в състав: председател: Паулина Панова, членове: Мариана Карагъзова-Финкова, Константин Пенчев, Надежда Желепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова

---

<sup>20</sup> Обн., ДВ, бр. 61/2022

разгледа в закрито заседание на 26 юли 2022 г. конституционно дело № 12/2022 г., докладвано от съдия Янаки Стоилов.

Производството е на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България (Конституцията) и се намира във фазата на произнасяне по допустимост на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд.

Делото е образувано на 29 юни 2022 г. по искане на субект на инициатива по чл. 150, ал. 2 от Конституцията – тричленен състав на Върховния касационен съд (ВКС).

Иска се установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 8, ал. 5, буква "а" от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Гражданския процесуален кодекс (ПЗР на ЗИДГПК – ДВ, бр. 8 от 2017 г.), с която се отменя чл. 47, т. 3 от Закона за международния търговски арбитраж (ЗМТА – обн., ДВ, бр. 60 от 1988 г., посл. изм., бр. 46 от 2002 г.) в частта: "арбитражното решение противоречи на обществения ред на Република България" и на свързаната с нея разпоредба на § 8, ал. 6 ПЗР на ЗИДГПК (ДВ, бр. 8 от 2017 г.) в частта относно замяната в чл. 49 ЗМТА (нов, ДВ, бр. 38 от 2001 г.) на "думите чл. 47, т. 3" поради противоречие с чл. 122, ал. 1 във връзка с чл. 117, ал. 1 и чл. 56 от Конституцията.

Конституционният съд не се е произнасял по искане със същия предмет.

Съдът, за да прецени допустимостта на искането, взе предвид следното:

Конституционният съд е сезиран от тричленен състав на ВКС в хипотезата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, която предвижда, че при установяване на несъответствие между закон и Конституцията съответният състав спира производството и внася въпроса в Конституционния съд. Производството по чл. 47 ЗМТА е специфично исково, едноинстанционно производство за контрол на влязъл в сила правораздавателен акт на недържавна институция, в което ВКС не разглежда спора по същество, а действа като контролноотменителна инстанция по отношение на арбитражното решение (Решение № 9 от 2002 г. по к. д. № 15/2002 г.).

Конституционният съд е формирал трайна практика, съгласно която отделни състави на Върховния касационен и Върховния административен съд имат процесуална правоспособност да го сезират (Определение от 1.07.1997 г. по к. д. № 5/1997 г.; Определение от 25.06.2002 г. по к. д. №

12/2002 г.; Определение от 29.03.2014 г. по к. д. № 4/2014 г.; Определение от 29.04.2015 г. по к. д. № 2/2015 г.; Определение от 28.06.2016 г. по к. д. № 7/2016 г.; Определение от 17.09.2019 г. по к. д. № 9/2019 и др.), в случай че установят несъответствие между Конституцията и закон, приложим към висящо пред тях дело.

Преглед на практиката на Конституционния съд показва, че в повечето случаи предмет на оспорване са били изцяло нови разпоредби или такива, с които се правят промени в действащата законова уредба. В други случаи съдът (Определение от 9.04.2013 г. по к. д. № 3/2013 г.; Определение от 1.07.2010 г. по к. д. № 10/2010 г.; Определение от 22.12.2009 г. по к. д. № 16/2009 г. и др.) е допуснал за разглеждане по същество искане за установяване на противоконституционност на отмяна на правни норми, защото не е изключено самата отмяна на норма от закон да нарушава конституционни принципи или основни права. Според тълкувателно решение № 3 от 2020 г. по к. д. № 5/2019 г. "такъв закон остава годен предмет на контрол за конституционносъобразност независимо от влизането му в сила, тъй като запазва самостоятелно значение". Специфично за настоящото конституционно дело е, че за първи път оспорване на отмяна на законова разпоредба се иска във връзка с разглеждане на дело от съдебен състав при условията на чл. 150, ал. 2 от Конституцията. Това ограничено от предмета на делото правомощие на съставите на двете върховни съдилища е предоставено с оглед на възприетия в Конституцията специфичен "конкретен" контрол за конституционност и се свежда до приложимия по делото закон.

В случая ЗМГА е приложим и към арбитражни производства у нас, включително към възникналия пред ВКС правен спор. Според върховните съдии законодателната отмяна от 2017 г. на "обществения ред" като основание за отмяна на арбитражно решение противоречи на чл. 122, ал. 1 във връзка с чл. 117, ал. 1 и чл. 56 от Конституцията.

Категорията "обществен ред" обикновено се употребява в областта на международното частно право. Тя служи за защита на националния правен ред, когато съдът решава да признае решения на чуждестранни юрисдикции или да се допусне изпълнение на такива решения. Приложното поле на обществения ред обаче не се ограничава до правоотношенията с международен елемент. Той кореспондира с основните принципи, основните начала на националното право. Чрез позоваване на противоречие с обществения ред се защитават устоите на всяка правна система, включително тази на Европейския съюз. Следователно позоваването на

обществения ред поначало би могло да служи за проверка и евентуална отмяна на арбитражното решение от компетентния съд, стига то да е предвидено сред основанията за такава проверка.

Всяка правна норма, за да е приложима, следва да е валидна, т. е. да действа към момента на решаване на правния спор и да има регулативно въздействие върху предмета на делото. Съгласно чл. 18, ал. 3 от Правилника за организация на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) и постоянната практика на съда (Определение от 29.03.2014 г. по к. д. № 4/2014 г.; Определение от 17.09.2019 г. по к. д. № 9/2019 г.) искане от състав на ВКС или ВАС, направено във връзка с производство пред него, трябва да съдържа аргументирана преценка на приложимото право. Съдебният състав може да иска установяване на противоконституционност само на закон или разпоредба от закон, която има пряко отношение към производството пред него. Изясняването на приложимото право е задължение на сезиращия съдебен състав и необходим елемент от преценката му дали законната разпоредба, чиято конституционност се оспорва, влияе върху решаването на делото, което разглежда. Съгласно посочената разпоредба от ПОДКС тричленният състав на ВКС е следвало да посочи и обоснове, отчитайки характера на производството по чл. 47 ЗМТА, приложимото по делото право.

Според процесуалната теория и практика спирането на делото от върховен съд предполага, че неговото решаване ще зависи от изхода на делото, образувано пред Конституционния съд, а това изисква произнасянето на Конституционния съд по съществуващото на направеното искане да може да бъде приложено по висящото дело. По отношение на разглеждания случай разпоредбата на чл. 47, т. 3 ЗМТА в частта "арбитражното решение противоречи на обществения ред на Република България" не е част от действащото право към момента на предявяване на иска пред ВКС, тъй като е отменен с разпоредбата на § 8, ал. 5, буква "а" ПЗР на ЗИДГПК (ДВ, бр. 8 от 2017 г.). След задължителното тълкуване на чл. 151, ал. 2 от Конституцията, дадено от Конституционния съд с Решение № 3 от 2020 г. по к. д. № 5/2019 г., според което "...решението на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон, не произвежда възстановително действие", нормата от цитираната разпоредба от ЗМТА не би могла да предизвика правен ефект по конкретното дело. Следователно дори евентуално уважаване на искането за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на § 8 ПЗР на ЗИДГПК в частта, с която се отменя чл. 47, т. 3 ЗМТА, няма да възстанови правното основание, необходимо на сезиращия съд, за да се произнесе по



искането за отмяна на арбитражното решение. В такива случаи единствено органът, постановил обявения за противоконституционен акт, трябва да уреди възникналите последици от решението на Конституционния съд (чл. 22, ал. 4 от Закона за Конституционен съд). В разглеждания случай само Народното събрание разполага с правомощие със закон да допълни основанията за искане за отмяна на арбитражно решение.

Предвид приведените доводи и на основание чл. 19 от Закона за Конституционен съд и чл. 25, ал. 1 и чл. 26, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд искането на тричленния състав на ВКС следва да бъде отклонено, а производството по делото – прекратено.

С оглед на изложените мотиви Конституционният съд

### **ОПРЕДЕЛИ:**

**ОТКЛОНЯВА** искането на тричленен състав на Върховния касационен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 8, ал. 5, буква "а" в частта "т. 3 се отменя" и на § 8, ал. 6 в частта "думите чл. 47, т. 1, 2 и 3" се заменят с "чл. 47, ал. 1, т. 1 и 2" от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Гражданския процесуален кодекс (ДВ, бр. 8 от 2017 г.).

**ПРЕКРАТЯВА** производството по конституционно дело № 12/2022 г.

**ВРЪЩА** искането на вносителя заедно с препис от определението.

[Определение № 6 от 16 септември 2022 г. по конституционно дело №13/2022 г.](#)<sup>21</sup>

*Делото е образувано по искане на петчленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 101, ал. 4, изр. 2 от Закона за мерките срещу изпирането на пари.*

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-

---

<sup>21</sup> Обн., ДВ, бр. 77/2022

протоколиста Десислава Пенкова разгледа в закрито заседание на 16 септември 2022 г. конституционно дело № 13/2022 г., докладвано от съдия Соня Янкулова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата по допустимост по чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 7.07.2022 г. по искане на Върховния административен съд (петчленен състав) за установяване на противоконституционност на чл. 101, ал. 4, изр. 2 от Закона за мерките срещу изпирането на пари (ЗМИП) (обн., ДВ, бр. 27 от 2018 г.; изм., бр. 42 от 2019 г.).

Върховният административен съд (петчленен състав) твърди, че чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП противоречи на чл. 4, ал. 1 и на чл. 134, ал. 1 и 2 от Конституцията. Разпоредбата възлага на Висшия адвокатски съвет да приеме единни вътрешни правила за контрол и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма, които се прилагат от членовете на адвокатските колегии.

Приетите на 10.08.2020 г. от Висшия адвокатски съвет на основание чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП Вътрешни правила за контрол и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма (Вътрешни правила) са оспорени пред Върховния административен съд (тричленен състав) от адвокати. Върховният административен съд (тричленен състав) в качеството си на първа инстанция с Определение № 9002 от 3.08.2021 г. по административно дело № 11872/2020 г. прекратява съдебното производство на две основания: поради неотстраняване на нередовност на жалбата (чл. 158, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) и поради факта, че оспореният пред него акт не е административен - приет е от орган, който няма белезите на административен по смисъла на § 1, т. 1 АПК (чл. 159, т. 1 АПК). Първоинстанционният съд излага мотиви, че актът е вътрешен за системата на адвокатурата, задължителен е единствено за членовете на адвокатските колегии, както и че по отношение на него не е налице изключението на чл. 2, ал. 2, т. 3 АПК, което да обоснове допустимост на оспорването на основание чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Върховният административен съд (петчленен състав) е сезиран с частна жалба срещу прекратителното Определение № 9002 на първоинстанционния съд. С определение от 29.06.2022 г. Върховният административен съд (петчленен състав) приема за неправилен извода на първоинстанционния съд за прекратяване на производството поради

нередовност на жалбата и поради недопустимост на оспорването с оглед на издаването на оспорения акт от орган, който не е административен по смисъла на § 1, т. 1 АПК. Според Върховния административен съд (петчленен състав) актът, предмет на оспорване пред първоинстанционния съд, е издаден от административен орган по смисъла на § 1, т. 1 АПК въз основа на законова делегация - чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП, подзаконов нормативен е, но нормотворческата компетентност за неговото приемане е създадена със закон, който не е свързан с правомощията на Висшия адвокатски съвет, уредени в Закона за адвокатурата, за които единствено е налице делегация от чл. 134, ал. 2 от Конституцията.

Върховният административен съд (петчленен състав) мотивира твърдяното противоречие на чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП с чл. 4, ал. 1 и чл. 134, ал. 1 и 2 от Конституцията, като сочи, че "Приемането на подзаконови нормативни актове от Висшия адвокатски съвет принципно не нарушава конституционния принцип на разделение на властите, прогласен в чл. 8 от Конституцията, а точно обратното - създава гаранции за свободна, независима и самоуправляваща се адвокатура, но само когато това му е възложено изрично със закона по чл. 134, ал. 2 от Конституцията за изпълнение на правомощията му по Закона за адвокатурата в качеството му на висш орган на адвокатурата. Разпоредбата на чл. 101, ал. 4, изр. второ ЗМИП не отговаря на гореизложените изисквания и в този смисъл влиза в противоречие с чл. 4, ал. 1 и чл. 134, ал. 1 и 2 от Конституцията."

Върховният административен съд (петчленен състав) обосновава в искането, че оспореният чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП е в съответствие с правото на Европейския съюз в областта на предотвратяването на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и за финансирането на тероризма и основно с Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията (Директива 2015/849). Сезирацията съд не намира основание за отправяне на преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз относно действителността или тълкуването на Директива 2015/849. Определя разпоредбата на чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП като национална законодателна мярка за постигане на целите на Директива 2015/849, за която в директивата няма самоизпълними норми или такива, които да налагат

определено конкретно съдържание. Според съда разпоредбата не нарушава националната конституционна идентичност.

Върховният административен съд (петчленен състав) аргументира връзката между разпоредбата на чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП и висящия пред него правен спор, като сочи, че: Вътрешните правила са издадени от административен орган по смисъла на § 1, т. 1 АПК - "В случаите, в които е овластен от закона да издаде нормативен акт, Висшият адвокатски съвет действа като административен орган", тъй като "подзаконова нормотворческа компетентност може да бъде възлагана със закон и на органи извън изпълнителната власт", в т. ч. "и на правни субекти, които не са държавни органи"; Вътрешните правила са нормативен акт - "съдържат вторични правни норми, които детайлизират законовата уредба"; издадени са въз основа на законова делегация, установена в чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП и "В този смисъл от значение за преценката дали един акт подлежи на съдебен контрол по реда на АПК следва да се прави с оглед характера на акта", но "начина на уреждане на правомощието на Висшия адвокатски съвет по приемането на процесния акт" в чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП намира за несъответен на Конституцията.

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, взе предвид следното:

Искането е направено от субект по чл. 150, ал. 2 от Конституцията, който привежда доводи за противоречие на приложимия закон по висящия пред него правен спор - чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП - с Конституцията.

Трайно установено в практиката на Конституционния съд е разбирането, че на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията право да сезират Конституционния съд имат съдебни състави на двете върховни съдилища, които в рамките на конкретно съдебно производство са установили несъответствие между приложимия закон и Конституцията (Определение № 1 от 1.07.1997 г. по к. д. № 5/1997 г.; Определение № 2 от 23.03.2010 г. по к. д. № 17/2009 г.; определение от 24.02.2011 г. по к. д. № 19/2010 г.; определение от 29.07.2016 г. по к. д. № 9/2016 г.; определение от 27.03.2018 г. по к. д. № 1/2018 г.; определение от 9.05.2019 г. по к. д. № 5/2019 г.; определение от 17.09.2019 г. по к. д. № 9/2019 г.; определение от 19.01.2021 г. по к. д. № 14/2020 г.; определение от 14.09.2021 г. по к. д. № 13/2021 г.; определение от 15.02.2022 г. по к. д. № 21/2021 г.).

Член 150, ал. 2 от Конституцията и постоянната практика на Конституционния съд изискват законовата разпоредба, по отношение на която сезирацията субект е установил несъответствие с Конституцията, да е

приложимо право по висящия пред него съдебен спор. Това значи, че без отговора на поставения въпрос сезирацият съд не е в състояние да осъществи конституционносъобразно правосъдната си функция, защото не е в неговата компетентност да установи надлежно несъответствието на приложимия закон с Конституцията. Обосноваването, че поставеният въпрос е от значение за решаването на конкретното дело, е задължение на сезирация субект.

В случая сезирацият Конституционния съд съдебен състав е изпълнил задължението си да обоснове приложимостта на разпоредбата на чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП по висящия пред него правен спор. Но Конституционният съд не е обвързан от преценката на сезирация съд за приложимото право, защото тази преценка предполага собствената на Конституционния съд компетентност да се произнесе по направеното искане (неговата юрисдикция), а всеки съд, в т. ч. и Конституционният, сам преценява компетентността си да се произнесе по искане, с което е сезиран - чл. 13 ЗКС (Определение № 2 от 23.03.2010 г. по к. д. № 17/2009 г., Определение № 2 от 24.02.2022 г. по к. д. № 15/2021 г.). За да се прецени в процесния случай приложимо право в посочения контекст за сезирация съд ли е законът, чиято противоконституционност се твърди, е необходимо да се установи какъв е предметът, с който Върховният административен съд (петчленен състав) е сезиран, и какви са неговите законово установени правомощия, които предопределят и приложимото право.

Върховният административен съд (петчленен състав) е сезиран с частна жалба срещу прекратително определение на тричленен състав, т. е. срещу съдебен акт, с който съдебното производство е прекратено поради недопустимост, без първоинстанционният съд да е разгледал и да се е произнесъл по съществуващото на искането, с което е сезиран - законосъобразността, по смисъла на чл. 145, ал. 1 АПК, на оспорените Вътрешни правила.

Този предмет на искането, с което Върховният административен съд (петчленен състав) е сезиран, предопределя и предмета на дължимата от него контролна съдебна проверка - това са само мотивите на тричленния състав за липса на предпоставките за редовност и за допустимост на оспорването. В случая предпоставките, които тричленният състав приема за осъществени, са две. Първата е нередовност на жалбата, която не е отстранена в дадения от съда срок. Това е отрицателна процесуална предпоставка за упражняване на правото на оспорване, защото сезирането не отговаря на законовите изисквания. Втората е недопустимост на

искането, тъй като актът не подлежи на оспорване, защото не е административен. Това е абсолютна отрицателна процесуална предпоставка за съществуването на правото на оспорване. Първата предпоставка е уредена в чл. 158, ал. 3 АПК, а втората - в чл. 159, т. 1 АПК. Наличието и на двете при образувано съдебно производство има за правна последица неговото прекратяване.

Върховният административен съд (петчленен състав) приема, че тези предпоставки за прекратяване на съдебното производство от първоинстанционния съд не са налице. Изрично сочи, че актът е административен, издаден е от орган, на който със закон е възложена нормотворческа компетентност, поради което този орган има характеристиките на административен по смисъла на § 1, т. 1 АПК. Тази преценка контролиращият съд прави, като съотнася фактите по делото към приложимия закон - § 1, т. 1 АПК и чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП относно овластяването на Висшия адвокатски съвет за издаване на вътрешни правила.

Тези мотиви на Върховния административен съд (петчленен състав) с оглед на предмета на съдебната контролна проверка изчерпват правомощията му по отмяна на обжалваното пред него прекратително определение и връщане на делото на тричленния състав за продължаване на съдебното производство. Едва при новото разглеждане на делото от тричленния състав и ако той не установи наличие на друга абсолютна отрицателна процесуална предпоставка за допустимост на производството, този съдебен състав ще пристъпи към изпълнение на задължението си по чл. 168, ал. 1 във връзка с чл. 196 АПК, т. е. ще извърши контрол за законосъобразност на оспорения акт на основание чл. 146 във връзка с чл. 196 АПК, с оглед на приетото от петчленния състав, че оспорените правила са административен акт, определен като подзаконов нормативен. При тази проверка първият въпрос, на който първоинстанционният съд трябва да отговори, е компетентен ли е органът да издаде оспорения акт - чл. 146, т. 1 във връзка с чл. 196 АПК, т. е. правомощието за неговото издаване правно валидно ли е установено. Следователно едва за тричленния състав в хода на проверката за компетентността на Висшия адвокатски съвет да издаде Вътрешните правила разпоредбата на чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП в сочения в искането контекст би била приложимо право и с оглед на това пред тричленния състав би могъл да възникне въпросът за съответствието ѝ с чл. 134, ал. 1 и 2 от Конституцията.

За правомощията на Върховния административен съд (петчленен състав) по проверка на обжалваното пред него прекратително определение чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП не е приложимо право в посочения в искането контекст - допустимостта с него да се възлагат подзаконови нормотворчески правомощия на Висшия адвокатски съвет за приемане на вътрешни правила за уреждане на дейност, която не е част от дейността на съвета по смисъла на чл. 122, ал. 1 от Закона за адвокатурата. Конституционните критерии за допустимост на оспорване на административен акт са установени в чл. 120, ал. 2 от Конституцията: "За прилагането на чл. 120, ал. 2 от Конституцията е необходимо и достатъчно актът да е административен; да засяга граждани и/или юридически лица; да не е изключен изрично със закон от кръга на съдебнообжалваемите актове" (Решение № 21 от 26.10.1995 г. по к. д. № 18/1995 г.).

Конституционният съд с исканото произнасяне не би могъл да допринесе за изпълнение на правосъдната функция на сезирация съд - проверката за законосъобразност на обжалваното първоинстанционно прекратително определение, и в частност за определянето на оспорения акт като административен, т. е. дали издаването му е административно правомощие по смисъла на § 1, т. 1 АПК, доколкото Висшият адвокатски съвет безспорно не принадлежи към системата на изпълнителната власт, защото не предметът на закона, в който е установена нормотворческата компетентност, а същността на възложената държавна функция е това, което прави субекта, на когото е възложена функцията, орган по смисъла на § 1, т. 1 АПК. Установяването, че нормотворческа компетентност на Висшия адвокатски съвет за издаване на оспорените пред тричленния състав Вътрешни правила е уредена в разпоредба, която е противоконституционна, би могло да доведе до извод за тяхната нищожност, но това не е отрицателна процесуална предпоставка за допустимостта на оспорването им, а част от преценката по същество на тяхната законосъобразност, която е извън компетентността на сезиралия Конституционния съд петчленен състав на Върховния административен съд.

Поради изложеното чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП в сочения от Върховния административен съд (петчленен състав) контекст - допустимо ли е с него да се възлага нормотворческа компетентност на Висшия адвокатски съвет - не е приложимо право по висящото пред него съдебно производство, поради което установяването на съответствието му с Конституцията не допринася за упражняване на правосъдната функция на сезиралия Конституционния съд съдебен състав. Това прави искането недопустимо и Конституционният съд следва да го отклони.

По изложените съображения и на основание чл. 19 ЗКС Конституционният съд

**ОПРЕДЕЛИ:**

ОТКЛОНЯВА искането на Върховния административен съд (петчленен състав) за установяване на противоконституционност на чл. 101, ал. 4, изр. 2 от Закона за мерките срещу изпирането на пари (обн., ДВ, бр. 27 от 2018 г.; изм., бр. 42 от 2019 г.).

ПРЕКРАТЯВА производството по конституционно дело № 13/2022 г.

ВРЪЩА искането на вносителя заедно с препис от определението и приложеното административно дело № 198/2022 г. на Върховния административен съд.

Определение № 7 от 18 октомври 2022 г. по конституционно дело  
№16/2022 г.<sup>22</sup>

*Делото е образувано по искане на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на § 22 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. (обн., ДВ, бр. 52 от 5.07.2022 г.).*

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколиста Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 18 октомври 2022 г. конституционно дело № 16/2022 г., докладвано от съдията Константин Пенчев.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата по допустимост на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд.

Делото е образувано на 15.07.2022 г. по искане на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на § 22 от преходните и

---

<sup>22</sup> Обн., ДВ, бр. 85/2022



заклучителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. (ЗИДЗДБ на Република България за 2022 г., обн., ДВ, бр. 52 от 5.07.2022 г.) поради противоречие с разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 105, ал. 2 от Конституцията.

Оспорената разпоредба има следното съдържание: "Промени в устройствените правилници на първостепенните разпоредители с бюджет могат да се правят след 31 август 2022 г."

Разпоредбата на § 22 от преходните и заключителните разпоредби на ЗИДЗДБ на Република България за 2022 г. е със срок на действие до 31 август 2022 г. С изтичането на този срок оспорената норма вече не е действащо право, поради което отпада предметът на настоящото дело.

С оглед горното и в съответствие с разпоредбите на чл. 19 от Закона за Конституционен съд и чл. 22, ал. 3 и чл. 26, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд искането на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на § 22 от преходните и заключителните разпоредби на ЗИДЗДБ на Република България за 2022 г. (ДВ, бр. 52 от 5.07.2022 г.) следва да бъде отклонено, а производството по конституционно дело № 16/2022 г. – прекратено.

По изложените съображения Конституционният съд

#### **ОПРЕДЕЛИ:**

**ОТКЛОНЯВА** искането на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на § 22 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. (ДВ, бр. 52 от 5.07.2022 г.).

**ПРЕКРАТЯВА** производството по конституционно дело № 16/2022 г.

**ВРЪЩА** искането на вносителя заедно с препис от определението.

Определение № 8 от 18 октомври 2022 г. по конституционно дело №  
15/2022 г.<sup>23</sup>

*Делото е образувано по искане на Министерския съвет на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 42, ал. 1 от Конституцията на Република България.*

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколиста Десислава Пенкова разгледа в закрито заседание на 18 октомври 2022 г. конституционно дело № 15/2022 г., докладвано от съдия Мариана Карагьозова-Финкова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията във фазата по допустимост съгласно чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано по искане на Министерския съвет на Република България, внесено в Конституционния съд на 12 юли 2022 г., за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 42, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Петитумът на искането гласи, както следва:

"На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България Ви молим да дадете задължително (конформно) тълкуване, чрез което Конституционният съд да преодолее установените от Европейския съд по правата на човека недостатъци на чл. 42, ал. 1 от Конституцията на Република България, като вложи в разпоредбата съдържание, съответстващо на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и на практиката на Европейския съд по правата на човека."

В съобразителната част на искането вносителят привежда доводи за твърдяната необходимост от задължителното тълкуване - "с оглед на преодоляване на последиците" от решенията на Европейския съд за правата на човека (ЕСПЧ) по делата "Кулински и Събев срещу България" (№ 63849/09, 21 юли 2016 г.), "Димов и други срещу България и 13 други" (№

---

<sup>23</sup> Обн., ДВ, бр. 85/2022

45660/17) и "Анатолий Маринов срещу България" (№ 26081/17), в които се "установява нарушение на чл. 3 от Протокол № 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи." Посочва, че основание за тези решения срещу България е съдържащата се в разпоредбата на чл. 42, ал. 1 от Конституцията "обща, автоматична и недиференцирана забрана за упражняване на право на глас от страна на лишените от свобода и на ограничено запрети лица", която "надхвърля пределите на всяка приемлива свобода на преценка." Според Министерския съвет "би било подходящо Конституционният съд да изясни смисъла и обхвата на действие на разпоредбата на чл. 42, ал. 1 от Конституцията на Република България чрез конформно тълкуване." В искането се поддържа, че така "ще бъде избегната необходимостта от евентуална конституционна промяна и съответно ще се даде възможност на ограничен кръг лишени от свобода, както и на поставени под ограничено запрещение, отговарящи на определени изисквания, да упражняват право на глас." Според вносителя "обоснованият интерес от даването на задължително тълкуване произтича от необходимостта да се предостави информация за постигнатия напредък пред Комитета на министрите (КМ) към Съвета на Европа, осъществяващ контрол върху изпълнението на решенията."

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, съобрази следното:

Основна функция на тълкувателното правомощие, възложено на Конституционния съд с разпоредбата на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, е изграждането на "ясна и безпротиворечива система от норми" (Решение № 8/2005 г. по к. д. № 7/2005 г.). Целта на упражняването на това правомощие, предвидено от конституционния законодател като самостоятелно, отделно от другите (и различно от инцидентното тълкуване на Основния закон при произнасяне за противоконституционност на актовете, посочени в чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията), е да се установи съдържанието и смисълът на конституционна/и разпоредба/и, по който смисъл се спори, "констатира се неяснота и/или двусмислие, разкриването му обосновава различни възможни решения, или прилагането е противоречиво. Така даването на задължително тълкуване служи непосредствено за повече ефективност на основния закон" (Определение № 4/2007 г. по к. д. № 9/2007 г.).

Конституционният съд има установена и последователна практика относно предпоставките за упражняването на правомощието по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, според която съществено условие за допустимост на тълкувателно искане е да се обоснове правен интерес от тълкуването,

като се изложат съображения за неяснота относно смисъла и съдържанието на конституционната разпоредба, което да обуслови противоречиво или нееднакво прилагане на същата (в този смисъл Определение № 8/2016 г. по к. д. № 17/2016 г., Определение № 1/2015 г. по к. д. № 1/2015 г., Определение от 30.04.1998 г. по к. д. № 14/1998 г., Определение № 9/1996 г. по к. д. № 30/1996 г. и др.).

Съгласно тази практика на Конституционния съд, за да бъде допуснато за разглеждане по същество едно искане на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, е необходимо да е налице възможност за повече от един отговор относно нормативното съдържание на дадена конституционна разпоредба. Възможните различни разбирания за смисъла и обхвата на разпоредбата следва да са посочени от вносителя на искането със съответните доводи. Конституционният съд може да осъществи юрисдикционната си функция - да бъде "арбитър", при упражняване на обсъжданото конституционно възложено му правомощие, само при наличието на реален спор - правно основание за това. Когато предмет на едно тълкувателно искане е конституционен текст, за който вносителят твърди, че конституционната повеля в него е ясна и еднозначна, но едновременно претендира да има смислов потенциал да бъде изведено друго значение, упражняването на тълкувателното правомощие би поставило Конституционния съд в позицията на "позитивен законодател", който замества със своята воля волята на конституционния законодател, което е конституционно недопустимо. В Определение № 8/2016 г. по к. д. № 17/2016 г. Конституционният съд постановява, че "да се извърши абстрактно задължително тълкуване при липсата на неяснота и непълнота в правната регламентация, липсата и на различно виждане и правен спор между държавните институции, би било излизане въвн от компетентността на Конституционния съд за провеждане на задължително тълкуване." Съдът изрично подчертава, че чрез упражняването на тълкувателното си правомощие не може да променя Конституцията, като я допълва или дописва (Решение № 15/2021 г. по к. д. № 6/2021 г., Определение № 3/2015 г. по к. д. № 7/2015 г., Определение № 1/2015 г. по к. д. № 1/2015 г., Определение № 4/2007 г. по к. д. № 9/2007 г., Решение № 8/2005 г. по к. д. № 7/2005 г., Определение от 21.12.2005 г. по к. д. № 8/2005 г.).

В мотивите на настоящото искане за тълкуване на разпоредбата на чл. 42, ал. 1 от Конституцията Министерският съвет не излага обстоятелства за неяснота предвид характерната за конституционните разпоредби висока степен на абстрактност на тяхната формулировка. В действителност, като твърди, че посочената конституционна разпоредба съдържа "категорична

забрана" по отношение на визирания от нея кръг лица да упражняват активно изборително право, което се допълва от цитираното в този смисъл становище на ЕСПЧ по делото "Кулински и Събев срещу България" (№ 63849/09, 21 юли 2016 г.), вносителят заявява, че разпоредбата не само не поражда никакво съмнение, а че тя изключва каквото и да било съмнение за нейния смисъл, т. е. същността на твърдяното е, че разпоредбата, чието тълкуване се иска, има само един възможен прочит.

Необходимостта от тълкуване вносителят обосновава не с неяснотата в разпоредбата, а с възможността по този начин Конституционният съд да "преодолее установените от ЕСПЧ недостатъци на чл. 42, ал. 1 от Конституцията на Република България." Българската държава има интерес, включително финансов, да бъде избегнато осъждане от ЕСПЧ чрез процедурата за пилотни решения. Това обаче по никакъв начин не обосновава правен интерес от даване на задължително тълкуване на указаната в искането конституционна разпоредба, която има само един възможен прочит, както всъщност поддържа самият вносител.

Конституционният съд посочва, че изпълнението на решенията на ЕСПЧ е свързано с предприемането на общи мерки, по-специално изменения в законодателството (или въвеждане на съответна правна уредба), както и на индивидуални мерки, когато това е необходимо, от съответната държава - страна по КЗПЧОС, за която ЕСПЧ установи, че нарушава Конвенцията. За България, предвид посочените по-горе решения на ЕСПЧ в настоящия случай, обща мярка е предприемането на необходимите промени в националния правен ред. В годишните доклади на България за изпълнението на решенията на ЕСПЧ по посочените дела се подчертава, че са разработвани и предлагани мерки, но те не са обективирани в действащия национален правен ред (в годишните доклади на министъра на правосъдието за изпълнението на решенията на ЕСПЧ по делата срещу Република България през 2020 г., 2019 г., 2018 г., 2017 г. се сочи решението по делото "Кулински и Събев срещу България" № 63849/09 и се заявява, че са предприети мерки от правителството - изготвяне на проекти за промени в съответните нормативни актове, като се определят и срокове, както е постановено и Решение на Министерския съвет № 586 от 6 август 2021 г. за приемане на "Пътна карта за изпълнение на осъдителните решения, постановени срещу Република България от ЕСПЧ", но те не са довели до такива законодателни промени, съответстващи на изискванията към българската държава според решенията на ЕСПЧ). В искането се посочва също, че не е проведен диалог и не е формирана воля, за да бъдат

осъществени дължимите от държавата действия, по силата на така посочените решения на ЕСПЧ.

Към общите мерки се отнася и съответстващото (на Конвенцията) тълкуване на релевантната национална правна норма. Практиката на ЕСПЧ не сочи обаче на безусловно изискване за такова съответстващо (конформно) тълкуване от съответната държава - страна по КЗПЧОС, а само доколкото това е възможно - т. е. тълкуване *contra legem* е изключено.

Като твърди, че забраната в чл. 42, ал. 1 от Конституцията е "категорична", Министерският съвет настоява за нейното конформно - съответстващо на КЗПЧОС - тълкуване. Конституционният съд има практика, в която инцидентно в мотивите на свои решения използва техниката на конформното тълкуване (съхраняващото закона тълкуване), възприета и в практиката на други европейски конституционни юрисдикции. Чрез нея Конституционният съд указва по какъв начин да бъде разбрана и прилагана една разпоредба, която може да има повече от един възможен смисъл. Конституционният съд използва тази техника най-често при упражняване на контрол за конституционност по смисъла на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията (Решение № 5/1995 г. по к. д. № 3/1995 г., Решение № 2/2009 г. по к. д. № 1/2009 г., Решение № 9/2020 г. по к. д. № 3/2020 г. и др.). В тези случаи Съдът отхвърля искането за противоконституционност при положение, че оспорената разпоредба се разбира и прилага със съдържание и смисъл, съответстващ на Основния закон и посочен от Конституционния съд в мотивите на решението. В практиката на Конституционния съд може да се открие и друга форма на конформно тълкуване: конформно тълкуване на конституционни разпоредби, които не дават ясен еднозначен отговор на конкретен тълкувателен въпрос, с международни договори, по които държавата е страна (Решение № 2/1998 г. по к. д. № 15/1997 г., Решение № 11/2022 г. по к. д. № 3/2022 г. и др.). В този случай от различния смисъл, който може да бъде открит в дадена конституционна разпоредба, Конституционният съд определя като свързан с поставения тълкувателен въпрос този, който съответства на съответния международен договор, по който България е страна, и само доколкото това е възможно.

Конституционният съд се придържа последователно към разбирането, че при упражняване на правомощието по чл. 149, ал. 1, т. 2, пр. 1 от Конституцията, в материята на основните права, гарантирани от Конституцията и от КЗПЧОС, взима предвид и "поясненията, гаранциите и развитието на визиращите тези права норми, възприети в еволютивната

практика на Европейския съд по правата на човека" (Решение № 11/2022 г. по к. д. № 3/2022 г.). Важно е да се отбележи, че тази практика на ЕСПЧ се използва от Конституционния съд в мотивите на негови решения, най-често при упражняване на правомощието по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, но не и в диспозитив на тълкувателно решение. Необходима предпоставка за употребата на този подход е неяснота или липса на еднозначност в смисъла на конкретна конституционна разпоредба, в която е възможно да бъдат разкрити различни нормативни предписания (не непременно противоречащи си).

Разпоредбата на чл. 42, ал. 1 от Конституцията, чието тълкуване се иска, има само един възможен прочит и това се признава и от ЕСПЧ по споменатото по-горе дело "Кулински и Събев срещу България". ЕСПЧ отбелязва, че автоматичната забрана за поставените под запрещение и изтърпяващите наказание лишаване от свобода - да упражняват активно изборително право, е "недвусмислена и категорична и произтича пряко от Конституцията" (§ 37 от решението по посоченото дело). Министерският съвет не излага аргументи за неяснота или неопределеност на нормативното съдържание на тази конституционна разпоредба и се позовава също така на позицията на ЕСПЧ за категоричност на конституционната забрана, установена в чл. 42, ал. 1 от Основния закон, без да отбелязва констатираната от ЕСПЧ недвусмисленост (стр. 6 от искането).

Преодоляването на "недостатъците" в разпоредбата на чл. 42, ал. 1 от Конституцията, установени в практиката на ЕСПЧ, не може да бъде осъществено от Конституционния съд чрез даване на задължително тълкуване на тази конституционна разпоредба, за която самият вносител твърди, че е пределно ясна - представлява "категорична забрана". Конституционноправен способ за преодоляване на евентуално противоречие между конституционна разпоредба и разпоредба от един ратифициран, обнародван и влязъл в сила международен договор, който става част от обективното право на страната, е изменение на Конституцията по установения за това ред.

В допълнение към изложеното Конституционният съд отбелязва, че в искането липсва поставен тълкувателен въпрос, във връзка с който да бъде изтълкувана обсъжданата конституционна разпоредба, както и не е ясно формулирана позицията на вносителя за претендирания от него смисъл на същата - изисквания, на които всяко тълкувателно искане трябва да отговаря също така.

В заключение, Конституционният съд подчертава, че възложените му с Основния закон правомощия са обособени и упражняването на всяко от тях изисква самостоятелно и изрично то да бъде посочено в искането със съответните доводи, вписващи се в логиката на правомощието. Както се вижда от изложеното дотук, акцентът в очертания от вносителя проблем, и в тази насока са приведените доводи, е противоречие между установената в разпоредбата на чл. 42, ал. 1 от Конституцията "категорична" забрана и тълкуването на чл. 3 от Протокол № 1 (Допълнителен протокол) към КЗПЧОС от страна на ЕСПЧ. Макар и решението на този проблем да не е лесно постижимо, както бе посочено по-горе в мотивите, като правен проблем той е решим, предвид и съществуващата практика на Конституционния съд, но е извън отговорностите и правомощията, възложени от конституционния законодател на Конституционния съд.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Конституционният съд

#### **ОПРЕДЕЛИ:**

**ОТКЛОНЯВА** искането на Министерския съвет за задължително тълкуване на чл. 42, ал. 1 от Конституцията.

**ПРЕКРАТЯВА** производството по делото.

**ВРЪЩА** искането на подателя заедно с препис от настоящото определение.



Определение № 9 от 15 ноември 2022 г. по конституционно дело №  
18/2022 г.<sup>24</sup>

*Делото е образувано по искане на Министерския съвет на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 в частта "надзор за законност" във връзка с чл. 127 от Конституцията на Република България по въпроса: "Систематичното тълкуване на чл. 126, ал. 2 във връзка с чл. 127 от Конституцията на Република България допуска ли главният прокурор, осъществявайки надзор за законност върху дейността на прокурорите, да им възлага извършването на проверки за спазване на законността във всички сфери на управление и на всички административни нива?", както и за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта относно думите "и действия" и "и ревизии", и т. 6 в частта относно думите "или друго закононарушение" от Закона за съдебната власт.*

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколиста Росица Симова разгледа в закрито заседание на 15 ноември 2022 г. конституционно дело № 18 от 2022 г., докладвано от съдия Таня Райковска.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 и 2 от Конституцията във фазата по допустимост съгласно чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 27.09.2022 г. по искане на Министерския съвет на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 в частта "надзор за законност" във връзка с чл. 127 от Конституцията на Република България по въпроса: "Систематичното тълкуване на чл. 126, ал. 2 във връзка с чл. 127 от Конституцията на Република България допуска ли главният прокурор, осъществявайки надзор за законност върху дейността на прокурорите, да им възлага извършването на проверки за спазване на законността във всички сфери на управление и на всички административни нива?", както и за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта относно думите "и действия" и

---

<sup>24</sup> Обн., ДВ, бр. 93/2022

"и ревизии", и т. 6 в частта относно думите "или друго закононарушение" от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 7 август 2007 г.; посл. изм. и доп., бр. 62 от 5 август 2022 г.; ЗСВ) като противоречащи на чл. 127, т. 5 от Конституцията на Република България.

В искането за задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 в частта "надзор за законност" във връзка с чл. 127 от Конституцията на Република България Министерският съвет посочва необходимост от задължително тълкуване с оглед на "констатирани случаи на възлагания от главния прокурор на проверки по реда на надзора за законност, които "изглежда надвишават основната функция на прокуратурата като подсистема на съдебната власт", тъй като обхващат "всички сфери на управление" и "всички административни нива".

Вносителят твърди, че дейността на прокуратурата по чл. 127 от Конституцията е тълкувана "разширително" както в прокурорската практика, така и от законодателя - чрез ЗСВ. В искането се поддържа, че предметният обхват на редица извършени проверки от страна на прокуратурата "изглежда напълно неотнормен към основната функция на прокуратурата като подсистема на съдебната власт". Така "потенциално" се засягат всички сфери на управление и всички органи на централната и местната власт, което според Министерския съвет "е в противоречие със схващането на конституционния законодател, изяснено от Конституционния съд".

Министерският съвет посочва, че за да се избегне разширителното тълкуване на цитираните конституционни разпоредби, поставеният тълкувателен въпрос следва да получи следния отговор: "... разбирането, според което главният прокурор, осъществявайки надзор за законност върху дейността на прокурорите, възлага извършването на проверки за спазване на законността във всички сфери на управление и на всички административни нива, не съответства на вложения в посочените в тълкувателния въпрос норми на чл. 126, ал. 2 във връзка с чл. 127 от Конституцията на Република България смисъл от конституционния законодател".

В искането за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта относно думите "и действия" и "и ревизии", и т. 6 в частта относно думите "или друго закононарушение" от Закона за съдебната власт Министерският съвет поддържа, че "в правната теория преобладаващото разбиране не поддържа широките предели на дейността в активността на прокурорската институция". Твърди се, че

"внимателният прочит" на разпоредбата на чл. 145 от ЗСВ "повдига въпроса доколко с нея не само се очертават правомощията на прокуратурата, чрез които се упражняват конституционните ѝ функции, но и дали последните не се разширяват така, че да излизат извън конституционно установените предели на чл. 127 от Конституцията на Република България".

Според вносителя разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 от ЗСВ предписва възлагане от прокурора на проверки не само при данни за незаконосъобразни актове, но и за незаконосъобразни действия, което разширява изключително правомощията на прокуратурата, в резултат на което вместо последващ, надзорът, упражняван от прокуратурата, се превръща в предварителен и "се разпростира върху неограничени по своя характер дейности на изпълнителната власт".

Министерският съвет твърди в искането, че "нито едно от правомощията на прокуратурата, предвидени в чл. 127 от Конституцията, не предполага прокурор да упражнява надзор или да надзирава дейността на всеки правен субект в държавата или в общината, още по-малко да предотвратява закононарушения". Според Министерския съвет правомощието на прокурора по чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ да прилага предвидените от закона мерки при наличие на данни не само за извършено престъпление, но и за извършено друго "закононарушение" представлява "превантивно правомощие на прокуратурата" и е характерно за общия надзор за законност, какъвто не е предвиден в действащата Конституция.

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, съобрази следното:

Вносител на искането е Министерският съвет на Република България, който съгласно чл. 150, ал. 1 от Конституцията е субект, оправомощен да сезира Конституционния съд.

Искането има за предмет даване на задължително тълкуване на конституционни разпоредби и установяване на противоконституционност на действащ закон, които са в компетентността на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 и 2 от Конституцията.

Конституционният съд в своята практика заема категорична позиция, че основна функция на тълкувателното правомощие, което той упражнява на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, е изграждането на "ясна и безпротиворечива система от норми" (Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г., Определение № 8/2022 г. по к. д. № 15/2022 г.). Целта на упражняването на това предвидено от конституционния законодател

самостоятелно правомощие, отделно от другите и различно от инцидентното тълкуване на Основния закон при произнасяне за противоконституционност на актовете, посочени в чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, е да се установи съдържанието и смисълът на посочените от вносителя конституционни разпоредби, по който смисъл се спори, "констатира се неяснота и/или двусмислие, разкриването му обосновава различни възможни решения или прилагането е противоречиво. Така даването на задължително тълкуване служи непосредствено за повече ефективност на Основния закон" (Определение № 4/2007 г. по к. д. № 9/2007 г., Определение от 19.12.1996 г. по к. д. № 30/1996 г., Определение от 30.06.1998 г. по к. д. № 14/1998 г., Определение от 25.04.2013 г. по к. д. № 2/2013 г., Определение № 8/2022 г. по к. д. № 15/2022 г.).

Конституционният съд има трайно установена и последователна практика, че за да бъде допуснато за разглеждане по същество едно искане на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, е необходимо да е налице възможност за повече от един отговор относно нормативното съдържание на дадена конституционна разпоредба. Възможните различни разбирания за смисъла и обхвата на разпоредбата следва да са посочени от вносителя на искането със съответните аргументи. Конституционният съд може да осъществи юрисдикционната си функция само при наличието на реален правен спор. Когато предмет на едно тълкувателно искане е конституционен текст, за който вносителят не твърди, че конституционната повеля в него е неясна и/или нееднозначна, но едновременно претендира тя да има смислов потенциал да бъде изведено друго значение, упражняването на тълкувателното правомощие би поставило Конституционния съд в позицията на "позитивен законодател", който замества със своята воля тази на конституционния законодател, което е конституционно недопустимо (Определение № 8/2022 г. по к. д. № 15/2022 г.).

Конституционният съд е подчертал в Определение № 8/2016 г. по к. д. № 17/2016 г., че "задължителното тълкуване не може да се извършва в отговор на доктринерен спор или конюнктурни политически интереси".

В значителната си част конституционните разпоредби се характеризират с определяната в правната теория "отворена текстуалност". Чрез задължителното абстрактно тълкуване на конституционните норми се определя конкретният смисъл, в който следва да се прилага съответната разпоредба, така щото да се гарантира безпротиворечивост и стабилност на правната система. Установена в практиката предпоставка да се ангажира тълкувателната компетентност на Конституционния съд е изискването

вносителят да посочи възможните различни тълкувания на визираните конституционни разпоредби, което в настоящия случай не е сторено, както се установява от искането. Конституционният съд е единствено компетентен да изведе значението на тълкуваната разпоредба с обвързваща всички правни субекти сила, посочвайки вложения от конституционния законодател смисъл.

Обстоятелството, че определено съдържание, изведено от абстрактно формулирания конституционен текст (разпоредба), чрез законодателната уредба (от Народното събрание на основание чл. 133 от Конституцията) или при прилагането на тази уредба от прокуратурата - главния прокурор, може да доведе до последствия, които не са "целесъобразни", според виждането на вносителя (т. е. съответни на целта, заложена от конституционния законодател за дейността на прокуратурата), Конституционният съд не приема като основание за даване на задължително тълкуване на Конституцията. По същество изложените от вносителя съображения, както и самата формулировка на тълкувателния въпрос в искането за необходимостта от даване на задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 във връзка с чл. 127 от Основния закон, се свеждат до дефиниране на приложимия метод на тълкуване (стеснително тълкуване), което обаче няма естество на аргумент за неяснота, обуславяща правен интерес като процесуална предпоставка за допускане на едно тълкувателно искане.

Конституционният съд е последователен в своята практика за упражняването на правомощието по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, че съществено условие за допустимост на тълкувателно искане е да се обоснове от вносителя правен интерес от тълкуването, като се изложат съображения за неяснота относно смисъла и съдържанието на конституционната разпоредба, което да обуславя противоречиво или нееднакво прилагане на същата (в този смисъл Определение от 30.04.1998 г. по к. д. № 14/1998 г., Определение № 9/1996 г. по к. д. № 30/1996 г., Определение № 4/2007 г. по к. д. № 9/2007 г., Определение № 1/2015 г. по к. д. № 1/2015 г., Определение № 8/2016 г. по к. д. № 17/2016 г., Определение № 8/2022 г. по к. д. № 15/2022 г. и др.).

В обобщение Конституционният съд подчертава, че едно искане за задължително тълкуване има основание и може да бъде допуснато за разглеждане по същество само при определени условия - в искането да се изложат подробни съображения за необходимостта, която го поражда - освен неясноти относно смисъла и съдържанието на конституционната разпоредба, така и наличието на данни за противоречивото ѝ и нееднакво

прилагане. Задължителното тълкуване е необходимо само тогава, когато зададеният тълкувателен въпрос се отнася до реално съществуващ и конкретно обоснован проблем, произхождащ от твърдяна неяснота на конституционна разпоредба и чрез решаването на който се постига конституционно значима цел (в този смисъл Определение № 8/2016 г. по к. д. № 17/2016 г.). В цитирано определение Конституционният съд приема, че "при липсата на неяснота и непълнота в правната регламентация, липсата и на различно виждане и на правен спор между държавните институции, да се извърши абстрактно задължително тълкуване би било излизване във от компетентността на Конституционния съд за провеждане на задължително тълкуване".

Както беше посочено, в настоящото искане мотивите за тълкуването на чл. 126, ал. 2 в частта "надзор за законност" във връзка с чл. 127 от Конституцията и в контекста на поставения тълкувателен въпрос не съдържат доводи за неяснота на визираните конституционни разпоредби. Конституционният съд обръща внимание, че в съобразителната част искането на Министерския съвет не просто не сочи различно и противоречиво тълкуване от държавни органи на обсъжданите тук конституционни разпоредби, а напротив - поддържа се, че те са еднозначно разбирани и прилагани както от законодателя, така и от прокуратурата, а именно в контекста на едно "разширително" тълкуване на тези конституционни разпоредби.

Съдържащото се в искането твърдение, че така разбирани и прилагани, посочените разпоредби от Основния закон позволяват и са довели до нарушаване на Конституцията, и то от органи на прокуратурата (които според искането "изглежда надвишават основната функция") и от законодателната власт чрез ЗСВ, само по себе си не обосновава необходимостта от задължително тълкуване. Изразените от вносителя "опасения относно прекомерното разширяване на сферите, в които прокуратурата има правомощия" също така не са достатъчни да обосноват необходимост от задължително тълкуване (Определение № 9/1996 г. по к. д. № 30/1996 г., Определение № 8/2016 г. по к. д. № 17/2016 г.).

Ценностните оценки на вносителя (относно евентуални резултати и настъпили резултати с негативна конотация) на конституционните разпоредби, чието тълкуване се иска, каквито се съдържат и в твърдяното от вносителя, че практиката на прокуратурата "възбужда въпроси доколко осъществяването на надзора за законност от главния прокурор по чл. 126, ал. 2 чрез възлагане на извършване на проверки за спазване на законността

във всички сфери на управление и на всички административни нива не води до отричане по същество на правомощия на други държавни органи", нямат характер на довод за неяснота в текста. Липсва изведена ясна позиция от вносителя по така поставения тълкувателен въпрос. Използването на словесни конструкции като "изглежда надвишават", "изглежда напълно неотносим", "възбужда въпроси" имат смисъл на изказване на предположения според Конституционния съд, което не е равностойно на становище в искането за излизане извън конституционно установените предели на надзора за законност. При това не е заявено разбирането на вносителя за "сфери на управление" и "административни нива", което е в несъответствие с подчертаваното от него в искането (с негативна конотация) разширително тълкуване на визираните разпоредби от законодателя и от прокуратурата - главния прокурор.

Конституционният съд е последователен в своето виждане, че е "недопустимо чрез правомощието за тълкуване да се търси и постига заобикаляне на конституционно установени правомощия. Конституционният съд не може чрез тълкуване да дава конкретни указания за действие (или бездействие) на органи на публичната власт, вкл. на Народното събрание, още по-малко да ограничава неговата суверенна функция на единствен законодател на държавата. Гаранция дали правните актове на Народното събрание ще са съобразени с Конституцията, е самата Конституция - всички те подлежат на контрол за конституционносъобразност пред Конституционния съд" (Определение № 4/2007 г. по к. д. № 9/2007 г. и Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г.).

В допълнение към изложеното дотук Конституционният съд намира за необходимо да напомни, че конституционната конструкция "надзор за законност" е предмет на тълкувателни решения № 8/2005 г. по к. д. № 7/2005 г. и № 11/2020 г. по к. д. № 15/2019 г., в които е даден еднозначен отговор относно основната задача на прокуратурата, за функциите, за способите и обхвата на прокурорския надзор по смисъла на чл. 126, ал. 2 и чл. 127 от Конституцията.

В Тълкувателно решение № 8/2005 г. по к. д. № 7/2005 г. Съдът е посочил, че "специфичната основна функция на прокуратурата - да следи за спазването на законността", се осъществява не произволно, а в строго определени от конституционния законодател граници, очертани чрез способите, които са формулирани в разпоредба на чл. 127 от Конституцията.

В Тълкувателно решение № 11/2020 г. по к. д. № 15/2019 г., макар и по друг и различен тълкувателен въпрос, Конституционният съд изяснява,

че "семантичното съдържание на понятието "надзор" е надзираване, наглеждане, грижа за нещо, наблюдение над някого или нещо и то е взето предвид от конституционния законодател при определяне на правната характеристика на надзора за законност". Конституционният съд приема в мотивите на тълкувателното решение, в светлината на поставения тълкувателен въпрос, че "систематичното тълкуване на чл. 126, ал. 2 във връзка с чл. 127 от Конституцията налага извода, че правомощията на главния прокурор по ал. 2 на чл. 126 са относими към осъществяването на основната задача на прокуратурата чрез способите по чл. 127 от Конституцията, т. е. само към онази дейност на прокурорите, чрез която се реализира пряко основната функция на прокуратурата като подсистема на съдебната власт". В същото решение се очертават и границите на надзора за законност по смисъла на чл. 126, ал. 2 и чл. 127 от Конституцията, като се посочва, че същият не може да накърнява конституционни принципи и права, като на преден план е изведен принципът за правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

В мотивите на Решение № 4/2017 г. по к. д. № 16/2016 г. Конституционният съд посочва: "За разлика от Конституцията от 1971 година, която предвиждаше, че главният прокурор упражнява "надзор за точното и еднакво изпълнение на законите от министерствата и другите ведомства, местните държавни органи, стопанските и обществените организации, длъжностните лица и гражданите", действащата Конституция не урежда т. нар. "общ надзор за законност". Прокуратурата не упражнява общ надзор, а следи за спазването на законността чрез функциите, които изчерпателно са определени от Конституцията. Извън хипотезата на чл. 30, ал. 3 от Конституцията никакво установено със закон правомощие на прокуратурата няма да има конституционно основание, ако не попада в обхвата на чл. 127 от Основния закон, дори обективно да е насочено към защита на законността." Това разбиране на Конституционния съд е в съответствие с волята на конституционния законодател, изразена по време на проведените дебати във Великото народно събрание (вж. Протокол от 8 май 1991 г. и Протокол от 24 юни 1991 г. от проведени заседания на Комисията по изработване на проект за Конституция на България, както и Протокол от 24.06.1991 г. от пленарно заседание, второ четене на законопроект за Конституция).

В мотивите на Решение № 7/2004 г. по к. д. № 6/2004 г. е направено обобщение, че основната конституционна рамка на прокурорската дейност е ясно очертана в чл. 127 от Конституцията и е в съответствие с основната конституционно закрепена задача на прокуратурата да следи за спазването



на законността, вкл. да отстоява активно интересите на държавата и обществото.

Независимо от това, че тълкувателните въпроси са различни по цитираните по-горе тълкувателни дела, изводите, до които достига Конституционният съд, не се различават съществено относно тълкуването на чл. 126, ал. 2 във връзка с чл. 127 от Конституцията.

По изложените съображения Конституционният съд приема, че по отношение на тази част от искането за даване на задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 в частта "надзор за законност" във връзка с чл. 127 от Конституцията на Република България, при така поставения тълкувателен въпрос: "Систематичното тълкуване на чл. 126, ал. 2 във връзка с чл. 127 от Конституцията на Република България допуска ли главният прокурор, осъществявайки надзор за законност върху дейността на прокурорите, да им възлага извършването на проверки за спазване на законността във всички сфери на управление и на всички административни нива?", не са налице изискванията за допускане на разглеждането му по същество.

Следва да се отбележи, че настоящото искане, макар и формулирано в две посочени по-горе части - като искане за упражняване на две отделни правомощия на Конституционния съд - по чл. 149, ал. 1, т. 1 и 2 от Основния закон, в действителност съдържа в мотивите си изброени факти и изложени съображения, които Конституционният съд намира да са в съответствие с установените изисквания и предпоставки, обосноваващи единствено осъществяване на преценка за съответствие с Конституцията на оспорената разпоредба на чл. 145, ал. 1, т. 3 и 6 в посочените им части от ЗСВ.

По тази втора част от искането Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимост по предходно сезиране със същия предмет, поради което не е налице отрицателната процесуална предпоставка по чл. 21, ал. 6 от ЗКС, като то съдържа изискуемите от чл. 17, ал. 1 и 2 от ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) форма и реквизити.

Въз основа на изложеното Конституционният съд намира, че искането за даване на задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 във връзка с чл. 127 от Конституцията следва да бъде отклонено, а искането за установяване на противоконституционност на чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта относно думите "и действия" и "и ревизии", и т. 6 в частта относно думите "или друго закононарушение" от Закона за съдебната власт да бъде допуснато за разглеждане по същество.

С оглед предмета на конституционното производство Съдът приема, че като заинтересовани институции на основание чл. 20а, ал. 1 ПОДКС следва да конституира: Народното събрание, президента на Република България, министъра на правосъдието, Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор и Висшия адвокатски съвет.

Съдът намира, че като заинтересовани неправителствени, съсловни, синдикални и други организации на основание чл. 20а, ал. 2 ПОДКС следва да покани да предложат становища по предмета на делото: Съюза на юристите в България, Съюза на съдиите в България, Асоциацията на българските административни съдии, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на прокурорите в България, Камарата на следователите в България, сдружение "Асоциация "ФОРУМ", фондация "Български адвокати за правата на човека" и Българската асоциация за европейско право.

На основание чл. 20а, ал. 3 ПОДКС следва да бъдат поканени да дадат писмено правно мнение по предмета на делото следните изтъкнати специалисти от науката и практиката: проф. д. ю. н. Борис Велчев, проф. д. ю. н. Васил Мръчков, проф. д. ю. н. Георги Митов, проф. д. ю. н. Лазар Груев, проф. д. ю. н. Маргарита Чинова, проф. д-р Веселин Вучков, проф. д-р Ганета Минкова, проф. д-р Гергана Маринова, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Дарина Зиновиева, проф. д-р Екатерина Михайлова, проф. д-р Емилия Панайотова, проф. д-р Момяна Гунева, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Пламен Панайотов, проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Деяна Марчева, доц. д-р Екатерина Салкова, доц. д-р Мартин Белов, доц. д-р Наталия Киселова, доц. д-р Николета Кузманова, доц. д-р Ралица Илкова, доц. д-р Светла Янкулова, доц. д-р Симеон Гройсман, д-р Ивайло Цонков, д-р Иванка Иванова и Андрей Янкулов.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 и 2 от Конституцията Конституционният съд

## ОПРЕДЕЛИ:

ОТКЛОНЯВА искането на Министерския съвет за задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 в частта "надзор за законност" във връзка с чл. 127 от Конституцията на Република България.

ПРЕКРАТЯВА конституционното производство в тази му част.

ДОПУСКА за разглеждане по същество искането на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта относно думите "и действия" и "и ревизии", и т. 6 в частта относно думите "или друго закононарушение" от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г.; посл. изм. и доп., бр. 62 от 5.08.2022 г.).

Конституира като заинтересовани институции по делото: Народното събрание, президента на Република България, министъра на правосъдието, Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, Висшия адвокатски съвет, на които да се изпратят преписи от искането и от определението, като им се дава 30-дневен срок да представят писмени становища по предмета на делото.

Отправя покана да предложат становище по делото до: Съюза на юристите в България, Съюза на съдиите в България, Асоциацията на българските административни съдии, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на прокурорите в България, Камарата на следователите в България, сдружение "Асоциация "ФОРУМ", фондация "Български адвокати за правата на човека" и Българската асоциация за европейско право, на които да се изпратят преписи от искането и от определението, като им се дава възможност в 30-дневен срок да представят писмени становища по предмета на делото.

Отправя покана да дадат писмено правно мнение до: проф. д. ю. н. Борис Велчев, проф. д. ю. н. Васил Мръчков, проф. д. ю. н. Георги Митов, проф. д. ю. н. Лазар Груев, проф. д. ю. н. Маргарита Чинова, проф. д-р Веселин Вучков, проф. д-р Ганета Минкова, проф. д-р Гергана Маринова, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Дарина Зиновиева, проф. д-р Екатерина Михайлова, проф. д-р Емилия Панайотова, проф. д-р Момяна Гунева, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Пламен Панайотов, проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Деяна Марчева, доц. д-р Екатерина Салкова, доц. д-р Мартин Белов, доц. д-р Наталия Киселова, доц. д-р Николета Кузманова, доц. д-р Ралица Илкова, доц. д-р Светла Янкулова, доц. д-р Симеон Гройсман, д-р Ивайло Цонков, д-р Иванка Иванова и

Андрей Янкулов, на които да се изпратят преписи от искането и от определението, като им се дава 30-дневен срок да дадат писмено правно мнение по предмета на делото.

Препис от определението да се изпрати на вносителя на искането, който в 30-дневен срок от получаването може да представи допълнителни съображения.

### Особено мнение на съдията Янаки Стоилов

Особеното ми мнение е относно частта на Определението, с която се отклонява искането за тълкуване на чл. 126, ал. 2 в частта "надзор за законност" във връзка с чл. 127 от Конституцията на Република България.

Отговорът на зададения въпрос за правомощието на главния прокурор да възлага на прокурорите извършване на проверки за спазване на законността предполага да се изясни в какво се състои надзорът за законност, осъществяван от главния прокурор върху дейността на всички прокурори, каква е неговата специфика, отличаваща го от контрола за законност, упражняван от административните органи. Обсъждането по същество на искането за тълкуване на поставения в делото въпрос е предпоставка, която обуславя решението по втората част на отправеното искане - за обявяване на противоконституционност на част от разпоредбата на чл. 145, ал. 1 от Закона за съдебната власт. Произнасянето по съществото на допуснатата част на искането зависи тъкмо от отговора на въпроса, съдържаш се в искането за тълкуване. Дилемата е дали това да стане чрез нормативно, или казуално тълкуване. Тук моето мнение се различава от това на останалите съдии.

Задължителното тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията за разлика от инцидентното има обвързваща сила по отношение на всички субекти, включително на самия Конституционен съд. В случая смятам, че първото е за предпочитане, защото в годините на действие на Конституцията на Република България, включително след нейните изменения и допълнения, в юридическите среди и в обществото функцията на главния прокурор по осъществяване на надзора за законност и правомощията, чрез които прокуратурата следи за спазване на законността извън процеса - наказателен, административен и граждански, не се възприемат еднозначно. Този въпрос продължава да предизвиква оживени спорове и разногласия както в професионалната общност, така и сред

гражданите. Причината за тези спорове и разногласия поне отчасти се дължи на различното разбиране за конституционната уредба на характера, формите и пределите на надзора за законност, осъществяван от главния прокурор и прокуратурата в цялост. Логично е отговорите на поставените в искането въпроси да вървят от общото към частното, т. е. от нормативното тълкуване към произнасянето по валидността на оспорените законови разпоредби. Значителна част от конституционните разпоредби, каквато е тази на чл. 126, ал. 2, поради твърде абстрактния си характер сами по себе си не разкриват изцяло или недвусмислено своето съдържание. В самото Определение се отбелязва "отворената текстуалност" на много от конституционните норми. Това означава, че в обхвата на нормата попадат гранични случаи. Тази отвореност обаче не бива да води до неопределеност на правната уредба.

Конституционният съд в свои решения вече се е занимавал с ролята и мястото на прокуратурата в системата на държавните органи, в това число на главния прокурор, но предметът на настоящото искане не е идентичен с този на предишни. Някои от тези решения засягат проблема за надзора за законност, специално за разликата между прокурорския надзор и административния контрол по отношение законността на актовете на администрацията (Решение № 4/2017 г. по к. д. № 16/2016 г.). Направеното искане за тълкуване дава възможност този проблем да бъде доизяснен, още повече че по него няма задължително тълкуване. Съдът, отчитайки досегашната си практика, е призван да уточни съдържанието и обхвата на правомощието на главния прокурор по осъществяване на надзора за законност в контекста на функцията на прокуратурата да следи за спазване на законността.

Смятам също, че е налице правен интерес от исканото тълкуване, защото има необходимост от изясняване на конституционните граници на правомощието на прокуратурата по чл. 127, т. 5 от Конституцията и конкретно, защото според вносителя тази дейност е тълкувана разширително както в прокурорската практика, така и от законодателя чрез Закона за съдебната власт. Отговорът на въпроса, поставен в тълкувателното питане, би допринесъл за постигане на конституционно значима цел - определяне на обхвата на правомощието на главния прокурор по отношение надзора за законност. Този отговор няма как да се постигне с цитиране на тълковни речници, което е полезно за разкриване на смисъла на правните термини, но установяването на съдържанието на правните понятия само започва, а не се изчерпва с такива позовавания. Поставеният в тълкувателното искане въпрос безспорно има теоретично значение, но това

не го превръща в самоцелен доктринерен спор. Изправени сме пред типичен случай на проблем, който има едновременно голямо теоретично и практическо значение - както за гарантиране на правата на субектите, така и за законосъобразното упражняване на държавната власт в правовата държава.

Вносителят на искането е изразил своето мнение по питането или поне такава може да се извлече от мотивите, които съдържат редица примери за възложени проверки от главния прокурор. Това, че вносителят използва фрази в условно наклонение, показва дискуссионността на проблема, но не е пречка да се установи становището му по поставения въпрос. Проблем е, че той като че ли очаква Конституционният съд да направи преценка на практиката на прокуратурата от гледна точка на Конституцията, но такава правомощие Съдът няма. Обратната връзка обаче е налице - с оглед на тълкуването на конституционната уредба следва да се прецени съответствието на закона с нея. Отделно съдилищата, но само дотолкова, доколкото упражняват контрол върху съответните актове на прокуратурата, са тези, които оказват влияние върху практиката по прилагането на чл. 126, ал. 2 във връзка с чл. 127, т. 5 от Конституцията.

Измежду мотивите за отклоняване на искането за тълкуване се отбелязва, че Министерският съвет не сочи различно и противоречиво тълкуване от държавни органи на обсъжданите конституционни разпоредби. Дори практиката на прокуратурата в осъществяване на това й правомощие да е последователна, не е изключено тя да е неправилна, защото самото възлагане на проверки не подлежи на съдебен контрол. Съдът, включително конституционният, следва да отчита, че върху прилагането на правните норми влияние оказват редица фактори, сред които дълго формирани професионални стереотипи. Може да се окаже, че институционалната памет продължава да възпроизвежда в днешно време практика, близка до общия надзор, макар той да е изоставен от конституционния законодател. Влиянието на такива фактори върху разбирането на конституционните институти, какъвто е този за надзора за законност, изисква от Конституционния съд да преодолее твърде формалистичния подход при преценката за допустимост на настоящото тълкувателно питане. Смятам, че по аналогия с тълкувателните решения на върховните съдилища той може да използва задължителното тълкуване на Конституцията, за да преустанови такава практика.

Разбира се, Съдът, включително конституционният, не е ограничен в избора на начините (способите) за тълкуване, за да разкрие точния смисъл

и обхват на тълкуваните разпоредби. В повечето случаи на неяснота се налага използване на няколко начина на тълкуване, като в дадения случай такива са езиковото, системното и историческото тълкуване. За установяване на точния обхват на разпоредбите те се тълкуват буквално, разширително или стеснително. Вносителят твърди, че прокуратурата тълкува разширително свое правомощие, от което в мотивите на Определението се прави извод, че той претендира за стеснително тълкуване на чл. 127, т. 5 от Конституцията. Отговорът на този въпрос зависи от определянето на конституционния термин "незаконосъобразен акт". Това обаче е проблем по съществуването на отправеното искане, особено във втората му част.

Конституционният съд може да се връща към преценката за допустимост на искането във всяка фаза на конституционното производство, но отклоняването на искането за тълкуване по съображения за недопустимост още в началото на разглеждане на делото прегражда необратимо пътя за абстрактно тълкуване на поставения въпрос.

И накрая, ако Съдът смята, че искането не отговаря на определени изисквания, той или докладчикът може да поиска отстраняване на недостатъците в хода на цялото конституционно производство (чл. 19, ал. 3 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд). Съдът не е поискал от вносителя да уточни становището си и да конкретизира зададения въпрос, за да уточни какво разбира под различни сфери на управление (тези, които се отнасят до държавни органи, чрез които се осъществява държавната власт, или до всички субекти, върху които се разпростира държавното управление) и административни нива (вероятно се имат предвид органи на държавната и местната власт, създадени в съответствие с административно-териториалната структура на държавата). В случая преди Съдът да използва това си правомощие, прекратяването на делото в тази му част е недостатъчно обосновано, а най-малкото - преждевременно.