

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



изх. № 380
29.04.2022 г.
гр. София

*Върховен административен съд
Определен състав - граждански
съд за първа инстанция
29.04.2022 г.*

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 121 Ел
Дата 29.04.2022 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СОФИЯ

ОТНОСНО: искане за задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 132а във връзка с чл. 1, ал. 1 и ал. 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България

Изпращаме Ви като приложение следното:

1. Искане за задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 132а във връзка с чл. 1, ал. 1 и ал. 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България, прието с решение на Пленума на Върховния административен съд в заседание, проведено на 27.04.2022 г.
2. Препис-извлечение от протокола от заседанието от 27.04.2022 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ: Съгласно текста

ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ

Председател на Върховния административен съд



3. Б./и. ф. адм. секретар

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

ОТ

ПЛЕНУМА НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

**за даване на задължително тълкуване на чл. 132а от
Конституцията на Република България във връзка с чл. 1,
ал. 1 и ал. 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от
Конституцията на Република България**

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България (Конституцията) пленумът на Върховния административен съд (ВАС) отправя настоящото искане до Конституционния съд за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 132а от Конституцията във връзка с чл. 1, ал. 1 и ал. 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията по въпросите:

„1. 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?;

2. Конституционно допустимо ли е преустановяване за неопределено време на дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет поради изтичане на мандата на главния инспектор и инспекторите и бездействие на Народното събрание, задължено по Конституция да избере главния инспектор и инспекторите?“.

Искането е направено от субект на инициатива по чл. 150, ал. 1 от Конституцията – пленума на Върховния административен съд, който е легитимиран да сезира Конституционния съд да упражни правомощията си.

Даването на задължително тълкуване на разпоредби от Конституцията е в правомощията на Конституционния съд съгласно чл. 149, ал. 1, т. 1 от Основния закон.

В случая разпоредбите, предмет на отправеното от пленума на ВАС питане за абстрактно задължително тълкуване, са конституционно значими относно конституирането и функционирането на конституционно установен орган на една от трите държавни власти – съдебната власт.

В Тълкувателно решение № 3/2003 г. по к.д. № 22/2002 г., ДВ, бр. 36/2003 г. Конституционният съд разглежда съдебната власт като част от държавното управление: „Макар и самостоятелна власт, извън законодателната и изпълнителната съгласно принципа за разделение на властите, съдебната власт и нейните органи (глава шеста от Конституцията) са неразривно свързани с парламентарната форма на управление и са неотменим неин елемент... Управлението на парламентарната държава със създадените от нея закони би било безсмислено, ако липсва съдебна система, осигуряваща точното им прилагане.“ Следователно съдебната власт е държавна власт, а органите на съдебната власт, включително Висшият съдебен съвет (ВСС) и Инспекторатът към ВСС, са държавни органи и дейността по осъществяване на съдебната власт от нейните органи следва да се разглежда като част от управлението на държавата.

Задължителното тълкуване на конституционните разпоредби и даването на отговор на поставените тълкувателни въпроси е от съществено значение за осъществяването на конституционните функции и упражняването на правомощията на Инспектората към Висшия съдебен съвет (ИВСС, Инспектората), възложени му от Конституцията, за отстояване на принципите на демократичната (чл. 1, ал. 2 от Конституцията) и правова държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), на разделения на властите (чл. 8 от Конституцията) и на независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията). Както е посочено в Решение № 2 от 28.03.2002 г. по к. д. № 2 от 2002 г., един от възможните аспекти, в които се упражнява правомощието на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Основния закон, е свързан с „устройството и

правомощията на конституционно регламентирани органи на държавата", какъвто именно е конкретният случай.

Посочените конституционни разпоредби не дават ясен отговор на поставените тълкувателни питання. Следва да се посочи, че според трайно установената практика на Конституционния съд (определения по допустимост от 22.01.2004 г. по к. д. № 1 от 2004 г., от 16.11.2004 г. по к. д. № 9 от 2004 г., от 08.10.2019 г. по к.д. № 11 от 2019 г. и от 24.02.2022 г. по к. д. № 1 от 2022 г.) самото отсъствие на изрична правна уредба в Конституцията обуславя допустимост на поставения тълкувателен въпрос.

Липсата на ясен отговор на поставените тълкувателни питання е обусловило различни тълкувания и колебания в практиката както на съдилищата (обща и специализирани), така и на други държавни органи (съдийска колегия на ВСС, ИВСС) във връзка с обстоятелството, че мандатът на главния инспектор е изтекъл през месец април 2020 г., а този на инспекторите през месец февруари 2020 г.

Основният правен проблем е застрашената правна сигурност. Поставя се под съмнение валидността на много актове на ИВСС за периода от изтичане на мандата на главния инспектор и инспекторите до настоящия момент, а и занапред.

Тук е мястото да се отбележи, че в подобна ситуация съдебната власт в България не изпада за първи път. От м. януари 2013 г. главният инспектор продължава да действа след изтеклия си мандат пак поради неизбиране на нов главен инспектор на ИВСС. И тогава се повдига въпросът за компетентността на органа да

осъществява конституционните си правомощия. Постановено е решение № 3963 от 21.03.2014 г. по адм. д. № 10272/2013 г., в което тричленен състав на ВАС приема, че: „С цел непрекъсваемост на работата на този орган чл. 44, ал. 1 от ЗСВ изисква Народното събрание да избере нов главен инспектор и инспектори не по-късно от един месец преди изтичането на техния мандат. С така уредената процедура по избор е заложено реализирането на един от основните принципи на функциониране на администрацията, непрекъсваемостта в нейната дейност. С него се гарантират последователност и приемственост в държавните органи и тяхната дейност. Чрез мандатността се цели ефективно функциониране на институциите и временното осъществяване на пълномощия до избиране на приемник не следва да се възприема като насочено към преодоляване на демократичния принцип за ротация. Функционалната необходимост от непрекъсваемост предотвратява междувластието, като осигурява успешното функциониране на държавните органи и е в основата на демократичния процес, изискващ работещи институции, като гаранция за съществуването на правовата държава.“. Това решение е оставено в сила от петчленен състав на ВАС с решение № 8749 от 25.06.2014 г. по адм. д. № 5698/2014 г.¹ Така всички актове на Инспектората в този период остават валидни.

Сега отново се поставя на дневен ред този въпрос. Поради това, че решението на ВАС няма общозадължителна сила, няколко съдилища в свои решения оспорват компетентността на ИВСС поради изтичане мандата на настоящия му персонален състав.

¹ Решенията са приложени към искането.

Застрашена е валидността на актовете на ИВСС, постановявани във времето след изтичане на мандата на неговите членове.

Поставени под въпрос са и бъдещите действия на ИВСС, тъй като са налице не малко случаи, в които се оспорва компетентността на Инспектората. Например съдебни състави (Решение № 20006578 от 30.11.2021 г. по административно наказателно № 14980 по описа за 2020 г. на Софийски районен съд, 105-ти състав; Решение № 1239 от 08.12.2021 г. по административно наказателно дело № 20211110207680 по описа за 2021 г. на Софийски районен съд, 106-ти състав; Решение № 1547 от 31.12.2021 г. по административно наказателно дело № 20211110215070 по описа за 2021 г. на Софийски районен съд, 121-ви състав) отменят наказателните постановления на главния инспектор, издадени на основание чл. 408д, ал. 2 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), с мотива, че мандатът му е изтекъл; отказва се разрешаване на достъп до банкова тайна при осъществяване на правомощията на органа по глава девета, раздел Ia ЗСВ – проверка на имуществените декларации на съдиите, прокурорите и следователите (Решение № 39 от 24.01.2022 г. по ч. гр. дело № 20224120100113 по описа за 2022 г. на Районен съд – Горна Оряховица, VIII състав). Друг състав (Решение от 28.01.2022 г. по адм. дело № 1903 по описа за 2021 г. на Административен съд – Варна, IV състав) приема, че издаденият от инспектор акт (решение по жалба, подадена по реда на чл. 38в от Закона за защита на

личните данни) е нищожен, поради изтеклия на 18.02.2020 г. мандат на инспектора.²

Поставя се под въпрос и дейността на ИВСС, досежно правомощието на органа по чл. 312, ал. 1, т. 3 ЗСВ – да прави предложения за образуване на дисциплинарно производство за налагане на дисциплинарно наказание на съдия, прокурор или следовател. С решение по т. 8.1. и т. 9.2. от протокол № 12 от заседание на съдийската колегия на ВСС, колегията отказа да образува дисциплинарни производства по две предложения на ИВСС за налагане на дисциплинарни наказания, с мотива, че изтеклият мандат на главния инспектор и инспекторите „поставя под въпрос законосъобразността на приетите от ИВСС решения“. Съдийска колегия на ВСС приема, че „в конкретния случай предложението е направено от орган извън рамките на неговата времева компетентност“.

Гореизложеното поставя въпроса, значи ли това, че ИВСС няма да осъществява конституционните си функции за неопределен период от време.

Що се отнася до правния интерес от тълкуването, той се засилва от обстоятелството, че в подобна ситуация могат да се окажат и други, предвидени в Основния закон постоянно действащи органи, чиито членове са с конституционно определен мандат, а съставът им се конституира чрез избор или назначаване от друг/други държавни органи.

² Посочените решения са приложени към искането.

Всичко посочено до тук, обосновава наличието както на правен проблем, така и на правен интерес от решаването му, които изискват задължително тълкуване на разпоредбите на Основния закон от Конституционния съд в изпълнение на правомощието му по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

Упражняването на тълкувателната компетентност на Конституционния съд е насочено към установяване на смисъла на конституционната норма, по който се спори, констатира се неяснота и/или двусмислие, разкриването му обосновава различни възможни решения или прилагането е противоречиво, като по този начин даването на задължително тълкуване служи непосредствено за повече ефективност на Основния закон (Определение № 4 от 14.08.2007 г. по к. д. № 9 от 2007 г.). Същевременно абстрактният характер на тълкуването, което извършва Конституционния съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, не изисква наличие на определен, конкретен конституционноправен спор, а същото е предназначено да изясни „възможни юридически проблеми, които съществуват или които ще възникват и по чиито точен смисъл се спори“ (Решение № 8 от 01.09.2005 г. по к.д.№ 7 от 2005 г.), като в случая такива вече са възникнали, но и предстои да възникнат. Същото тълкувателно решение на Конституционния съд, съдържащо разяснения „относно същината и функцията на тълкуването“, обръща внимание на превантивната функция на тълкувателното правомощие по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Основния закон, при което „чрез изясняване точния смисъл на конституционните разпоредби и изграждането на стройна и безпротиворечива система на нормативните актове, свързани с Конституцията, тълкуването

спомага за предотвратяване използването на санкционните правомощия на Конституционния съд и в частност обявяването на даден закон за противоконституционен”.

Ангажирането на тълкувателната компетентност на Конституционния съд е необходимо и когато зададеният 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 (Определение № 4 от 14.08.2007 г. по к.д.№ 9 от 2007 г., Определение № 8 от 22.11.2016 г. по к.д.№ 17 от 2016 г.). Тези предпоставки в случая са налице, тъй като поставените от пленума на ВАС тълкувателни въпроси, на които разпоредбата на чл. 132а от Конституцията не дава еднозначен отговор, са от значение за законосъобразното осъществяване на публичната власт от ИВСС и неговата администрация (Решение № 6 от 27.03.2018 г. по к.д.№ 10 от 2017 г.), и в този смисъл исканото тълкуване е в състояние да постигне конституционно значима цел.

Исканото тълкуване е от значение и за начина, по който Народното събрание осъществява конституционните си функции и правомощия.

По искане за тълкуване на посочените конституционни разпоредби по предмета в поставените в искането въпроси, Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимост на направеното искане (чл. 21, ал. 6 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Даването на задължителни тълкувания на Конституцията е отделно и самостоятелно правомощие на Конституционния съд (чл. 149, ал. 1 от Конституцията). За изясняването на неговата същност е наложително то да бъде отграничено от инцидентното (казуалното) тълкуване, каквото Конституционният съд извършва при всяко друго свое правомощие. При инцидентното тълкуване съдът го прави по необходимост, за да мотивира решението си; поради това инцидентното тълкуване не намира място в диспозитива на съдебното решение, а остава в мотивите. Инцидентното тълкуване има определена обвързваща сила, но без съмнение – с по-малка значимост и интензивност в сравнение със силата на решението на Конституционния съд, произнесено по искане за задължително тълкуване на конституционен текст. Тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията не само е задължително спрямо всички, но на практика се превръща в част от самия конституционен текст.

Конституционният съд има няколко решения относно мандатността на органи на съдебната власт, но същите имат различен предмет, не са относими към конкретния случай, а направеното тълкуване в техните мотиви е казуално, а не нормативно:

С Решение № 4 от 21.04.2005 г. по к. д. № 11/2004 г. Конституционният съд (КС) обявява за противоконституционна разпоредба от ЗСВ, която допуска председателите на Върховния касационен съд (ВКС), Върховния административен съд (ВАС) и главния прокурор да продължават да изпълняват длъжността си и след изтичане на конституционноустановения срок от седем години.

Считаме, че решението е неотнормимо поради това, че прекратяването на дейността на председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор след изтичане на седемгодишния мандат не пречатства работата на съдиите от ВКС и ВАС, както и работата на прокурорите, а и същите имат заместници, които изпълняват техните функции до избирането и назначаването на нови лица на тези длъжности.

С Решение № 1 от 07.03.2006 г. по к. д. № 8/2005 г. Конституционният съд обявява противоконституционност на разпоредба от ЗСВ, поради противоречие с чл. 129 от Конституцията, защото допуска административният ръководител да изпълнява ръководна длъжност след изтичане на мандата до встъпване на неговия приемник. Решението е неотнормимо по съображенията, изложени по-горе.

Със същото решение Конституционният съд обявява противоконституционност на разпоредба от Закона за Конституционен съд, която допуска конституционният съдия да продължи да изпълнява длъжността и след изтичане на мандата му. По отношение на членовете на КС следва да се посочи още, че 1/3 от състава на КС се обновява на ротационен принцип на всеки три години, следователно на всеки три години изтича мандатът на четирима съдии, а не на всички членове на органа. За разлика от тях, мандатът на инспекторите от ИВСС започва и изтича едновременно. И все пак следва да се посочи, че към настоящия момент и съставът на КС не е попълнен с двама съдии от квотата на Народното събрание, но това не е пречка органът да функционира

на този етап. В случая на ИВСС това обаче не би било възможно – този орган не се формира на квотен принцип за разлика от КС, което все пак позволява дори при бездействие на някой от конституиращите органи, част от местата да бъдат запълнени, докато всички членове на ИВСС се избират от НС.

С Решение № 1 от 31.01.2017 г. по к. д. № 6/2016 г. Конституционният съд обявява противоконституционност на разпоредбата на чл. 166, ал. 3 ЗСВ и прави казуално тълкуване на оставката като прекратително основание на мандата на съдия, прокурор, следовател. Решението не се занимава с хипотези, сходни на настоящата.

В Решение № 3 от 30.01.2018 г. по к. д. № 9/2017 г. Конституционният съд дава задължително тълкуване на чл. 129, ал. 6 от Конституцията в смисъл, че изразът „с право на повторно назначение“, употребен в тази разпоредба изключва възможността за назначаване на едно лице за административен ръководител на конкретен съд, прокуратура или следствена служба за повече от два мандата. Същото лице може да бъде назначавано на друга ръководна длъжност в съдебната власт. Това решение също не е относимо към разглежданата тук хипотеза.

С Решение № 6 от 11.05.2021 г. по к. д. № 15/2020 г. Конституционният съд установява противоконституционност на части от разпоредби на ЗСВ, като прави казуално тълкуване по въпроси, свързани със статута на съдиите, прокурорите и следователите след изтичането на мандата им като членове на ВСС

или на ИВСС. И това решение е неотнормимо към разглежданата тук проблематика.

Действително в Решение № 13 от 15.12.2010 г. по к. д. № 12/2010 г. Конституционният съд е дал нормативно тълкуване на понятието „мандат“ и е отговорил на въпроса може ли мандатът да бъде прекратен предсрочно извън основанията, изрично посочени в Конституцията и законите. В решението се дефинира понятието „мандат“, анализира се уредбата в Конституцията, като акцентът е поставен върху хипотезите на предсрочното прекратяване на мандат. Не се разглежда хипотеза, сходна на настоящата – изтекъл мандат на всички членове на постоянно действащ орган и неизбиране на нови членове.

С оглед на гореизложеното, пленумът на ВАС намира, че дадени предходни тълкувания не са процесуална пречка за произнасяне по настоящето искане за даване на задължително тълкуване на конституционните разпоредби по поставените в искането въпроси.

В заключение може да се обобщи, че Конституционният съд не е разглеждал в досегашната си практика проблемите, които поставя колизията – изтекъл мандат на всички членове на органа, бездействие на конституиращия/конституиращите орган/органи и нуждата от осигуряване на континуитет в дейността на конституционноустановен постоянно действащ колективен орган, чието функциониране ще бъде невъзможно и поради това преустановено за неопределено време, излагайки на сериозен риск функционирането на цяла една система от държавни органи,

водейки до невъзможност за изпълнение на конституционни и законови правомощия на органи на държавна власт, като по този начин би се създавала правна несигурност и хаос и биха се засегнали по непоправим начин редица обществени отношения, което обуславя и правния интерес от исканото тълкуване.

При противоречие между две конституционно защитими ценности, тогава когато те не могат да се съвместят, а именно изискването за мандатност и изискването за непрекъснато функциониране на конституционноустановени органи, какъвто е ИВСС, възниква конституционноправният въпрос на коя от двете следва да се даде приоритет. Според пленума на ВАС този въпрос е от компетентността единствено на Конституционния съд.

Искането е направено в изискуемата от чл. 17, ал. 1 ЗКС писмена форма и съдържа реквизитите, предвидени в чл. 18, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС).

По изложените съображения пленумът на Върховния административен съд намира, че искането е допустимо и следва да бъде допуснато за разглеждане по същество.

По силата на Конституцията (чл. 132а, ал. 1) към Висшия съдебен съвет е създаден Инспекторат като самостоятелен орган на съдебната власт, който се състои от главен инспектор и десет инспектори. Разпоредбата на чл. 132а от Конституцията пестеливо урежда на конституционно ниво състава на Инспектората към ВСС,

неговите функции и правомощия, начина на избор и срока на мандата на главния инспектор и инспекторите.

Правомощията на ИВСС са регламентирани в чл. 132а, ал. 6-9 от Конституцията. Инспекторатът проверява дейността на органите на съдебната власт, без да засяга независимостта на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите при осъществяването на техните функции. Инспекторатът извършва проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, на имуществените им декларации, както и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите. Главният инспектор и инспекторите при осъществяване на функциите си са независими и се подчиняват само на закона (чл. 132а, ал. 6 от Конституцията). Инспекторатът действа служебно, по инициатива на граждани, юридически лица или държавни органи, включително на съдии, прокурори и следователи (чл. 132а, ал. 7 от Конституцията). Инспекторатът представя годишен доклад за дейността си на Висшия съдебен съвет (чл. 132а, ал. 8 от Конституцията). Инспекторатът отправя сигнали, предложения и доклади до други държавни органи, включително и до компетентните органи на съдебната власт (чл. 132а, ал. 9 от Конституцията).

ИВСС е предвиден в Основния закон като постоянно действащ орган, поради което няма собствен мандат. Във формирането му е заложен принципът за континуитет в дейността му. Предвиденият в Основния закон мандат е за лицата от неговия състав (чл. 132а, ал.

2-4 от Конституцията). Мандат имат главният инспектор и инспекторите. Съгласно чл. 132а, ал. 2-4 от Конституцията главният инспектор се избира от Народното събрание с мнозинство две трети от народните представители за срок от пет години, а инспекторите се избират от Народното събрание за срок от четири години по реда на ал. 2, като главният инспектор и инспекторите могат да бъдат избирани повторно, но не за два последователни мандата.

В чл. 132а от Конституцията не са предвидени условия за заемане на длъжностите главен инспектор и инспектори, нито хипотези на прекратяване на мандатите им. Правомощието да уреди условията и реда за избиране и освобождаване на главния инспектор и на инспекторите, както и организацията и дейността на Инспектората, чл. 132а, ал. 10 от Конституцията предоставя на законодателя. И това е нормалното състояние на конституционното право, защото то поначало е рамково и регулира само най-важното от държавния живот, а Конституцията - само онези основни въпроси, най-вече държавната организация и правата на гражданите, които са достатъчно важни, за да бъдат снабдени с особен ранг и особени гаранции. Всички други въпроси се оставят за уреждане от закона – със или без изрична делегация. Така че Конституцията по принцип е заложила на едно доизграждане на нормативната система чрез законодателството.

В същото време в закона липсва уредба относно хипотеза, при която мандатите са изтекли, но Народното събрание не е избрало главен инспектор и инспектори, което същото е длъжно да стори не по-рано от 6 месеца и не по-късно от два месеца преди изтичането

на техния мандат – чл. 44, ал. 1 ЗСВ. Необходимо е да се отбележи, че липсва нормативна уредба, регламентираща изискване за наличие на формален акт при приключване на мандата, както и относно възможността за продължаване на изпълнението на правомощията на ИВСС след изтичане на индивидуалните мандати на членовете му.

Разбираемо, конституционният и обикновеният законодател не са уредили в конституционните и законови текстове хипотези, при които се оказва, че мандатът на главния инспектор и инспекторите от ИВСС е изтекъл, но Народното събрание, което следва да конституира новия състав на този постоянно действащ орган не е изпълнило конституционните си задължения по избирането на неговите членове. И това е така, защото немислима от конституционноправна гледна точка е ситуация, при която създаден с Основния закон орган на държавна власт, се оказва лишен от възможност да функционира, тъй като друг държавен орган не изпълнява конституционните си задължения.

Добре известно е, че мандатът на главния инспектор на ИВСС е изтекъл през месец април 2020 г., а този на инспекторите в ИВСС през месец февруари 2020 г.

Както вече беше посочено, в практиката на съдилищата са се оформили две тези – според първата след като мандатите на главния инспектор и на инспекторите са изтекли, същите не могат законосъобразно да осъществяват своите функции и правомощия, а според втората теза – временното осъществяване на пълномощия до избиране на приемник осигурява функционалната необходимост от

непрекъсваемост във функционирането на държавните органи, което е в основата на демократичния процес, изискващ работещи институции, като гаранция за съществуването на правовата държава.

Върховният законодател, а и Конституционният съд в своята практика, се ръководят от разбирането, че не може да се презумира недобросъвестност на държавен орган, но на практика сме свидетели именно на посочената хипотеза – мандатите на главния инспектор и инспекторите на ИВСС отдавна са изтекли, но конституиращият орган бездейства. И това не е прецедент, предвид факта, че и съставът на Конституционния съд все още не е попълнен от квотата на Народното събрание. Подобна хипотеза би могла да възникне и по отношение на други постоянно действащи органи, чиито изборни членове са с определен мандат.

Както беше изложено по-горе въпросът за мандатите е бил предмет на редица спорове пред Конституционния съд, които по същество засягат установената в Конституцията схема на сроковете на висшите органи и длъжности в демократичната държава: Народното събрание – 4 г., президентът на републиката – 5 г., изборните членове на Висшия съдебен съвет – 5 г., главният инспектор на ИВСС – 5 г., инспекторите от ИВСС – 4 г., главният прокурор и председателите на ВКС и ВАС – 7 г., конституционните съдии – 9 г., административните ръководители в съдебната власт – 5 г., кмет на община и общински съвет – 4 г. В рамките на тази конституционна схема се разполагат вече на законово равнище и мандати в други конституционно предвидени институции: управител

и подуправители на БНБ – 6 г., председател и членове на Сметната палата – 9 г. и др. Тази схема е разчетена за идеално прилагане – пълният мандат изтича и по установения ред започва нов пълен мандат и т.н. Това е правилото. А изтичането на мандата, когато не е извървяна процедурата за определяне титуляра на новия мандат, представлява едно от възможните изключения. Това изключение в някои случаи има изрична конституционна уредба (чл. 64, ал. 2), но в останалите няма.

С настоящото искане се поставя въпросът за избор между две, заложи в Конституцията, ценности – мандатността и непрекъснатостта във функционирането на орган на държавна власт.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Молим, на основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България, да дадете задължително тълкуване на разпоредбата на **чл. 132а във връзка с чл. 1, ал. 1 и ал. 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията** по въпросите:

„1. 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?;

2. Конституционно допустимо ли е преустановяване за неопределено време на дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет поради изтичане на мандата на главния инспектор и инспекторите и бездействие на Народното събрание, задължено по Конституция да избере главния инспектор и инспекторите?"

Молим да конституирате като заинтересувани институции по делото: Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет, министъра на правосъдието, Върховния касационен съд, главния прокурор, омбудсмана на Република България, Висшия адвокатски съвет, Висшия съдебен съвет и Инспектората към Висшия съдебен съвет.

Предложението за сезиране на Конституционния съд на Република България с искане за задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 132а във връзка с чл. 1, ал. 1 и ал. 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията по въпросите: „1. 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?; 2. Конституционно допустимо ли е преустановяване за неопределено време на дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет поради изтичане на мандата на главния инспектор и инспекторите и бездействие на Народното събрание, задължено по Конституция да избере главния

инспектор и инспекторите?”, е прието на заседание на пленума на
Върховния административен съд, проведено на 27 април 2022 г.

Приложения:

1. *Препис-извлечение от протокол за проведено заседание на пленума на Върховния административен съд на 27 април 2022 г.*
2. *Цитираните в искането съдебни решения.*

Георги Чолаков

Председател на

Върховния административен съд

