



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 7

София, 21 ноември 2023 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Мариана Карагьозова-Финкова	Атанас Семов
Константин Пенчев	Красимир Влахов
Филип Димитров	Янаки Стоилов
Таня Райковска	Соня Янкулова
Надежда Джелепова	

при участието на секретар-протоколита Гургана Иванова разгледа в закрито заседание на 21.11.2023 г. конституционно дело №12/2023 г., докладвано от съдия Янаки Стоилов.

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 12.07.2023 г. по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на т. 2 от Решение за изменение на Решение за приемане на процедурни правила за условията и реда за предлагане на кандидати за председател на Сметната палата, представяне и публично оповестяване на документите и изслушването на кандидатите в Комисията по бюджет и финанси, както и процедурата за избор от Народното събрание (обн. ДВ, бр. 55 от 2023 г.; изм. бр. 56 от 2023 г.) и за уреждане на последиците от Решение №5 на Конституционния съд от 2023 г. по конституционно дело №5 от 2023 г., прието от 49-ото Народно събрание на 7 юли 2023 г. и обнародвано в ДВ, бр. 59 от 11 юли 2023 г. (Решение на Народното събрание от 07.07.2023 г.).

Вносителят твърди, че оспорената т. 2 от Решението на Народното събрание от 07.07.2023 г. противоречи на чл. 4, ал. 1 и на чл. 67, ал. 2 от Конституцията. Според него решението в тази му част е прието без валидно правно основание, тъй като народните представители са се позовали на чл. 19, ал. 2 от Закона за Сметната палата (ЗСМП), който им позволява да определят един от заместник-председателите на Сметната палата за временно изпълняващ длъжността председател до избирането на нов председател, но тази хипотеза се отнася само до случаите на предсрочно прекратяване на мандата на председателя. Такава хипотеза обаче не е налице, защото с решението си от 07.07.2023 г. Народното събрание не прекратява предсрочно мандата на председателя на Сметната палата и следователно няма основание да определи заместник-председател за временно изпълняващ длъжността председател.

В искането се съдържат и съображения за противоречие на оспорената т. 2 от Решение на Народното събрание от 07.07.2023 г. с чл. 151, ал. 2 от Конституцията. Според вносителя на искането уреждане на последиците от Решение №5 от 22.06.2023 г. на Конституционния съд не може да бъде започнато преди самите последици да са настъпили. Той описва последователността от действия, предприети от Народното събрание, които в конкретния случай са в противоречие с посочената разпоредба на Конституцията – решенията на Конституционния съд влизат в сила три дни след тяхното обнародване. Народното събрание е предприело действия в деня на обнародването – 7 юли 2023 г., а не от датата на влизането му в сила – 11 юли 2023 г.

В искането се твърди също, че Народното събрание е приело т. 2 от Решение на Народното събрание от 07.07.2023 г. в нарушение на Решение №5 от 22.06.2023 г. на Конституционния съд, с което Съдът е обявил за противоконституционно Решение на Народното събрание от 20.01.2023 г. за освобождаване от длъжност на Цветан Цветков като председател на

Сметната палата, тъй като обявените за противоконституционни ненормативни актове, какъвто е посоченото решение на Народното събрание от 20.01.2023 г., съгласно Тълкувателно решение №3/2020 г. по к. д. №5/2019 г. на Конституционния съд са невалидни от момента на тяхното приемане или издаване. Решение №5 от 22.06.2023 г. на Конституционния съд действа, като с обратна сила заличава освобождаването на Цветан Цветков и той, считано от влизането на решението на Конституционния съд в сила, остава „да изпълнява поста“ или до избирането на нов председател, или до настъпването на някое от обстоятелствата, които са годни да мотивират предсрочно прекратяване на мандата му съгласно Закона за Сметната палата. По тази причина, посочва още искателят, като определя временно изпълняващ длъжността „председател на Сметната палата“ при наличието на титуляр на поста, който не е отстранен на валидно правно основание, „Народното събрание не само че не урежда последиците от Решение №5 на Конституционния съд, но изобщо не се съобразява с тях“.

В искането е обосновано и противоречие с чл. 91, ал. 1 от Конституцията, който според вносителя гарантира независимостта на Сметната палата от управляващото политическо мнозинство.

С определение от 20.07.2023 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество.

От конституираните заинтересувани институции становище е постъпило от министъра на правосъдието. Той привежда аргументи за недопустимост на искането, като сочи редица определения на Конституционния съд, които прекратяват конституционното производство, когато оспорените актове са загубили юридическа сила и правно действие. Министърът, като обосновава недопустимост на искането, не взема отношение по съществуващото на спора.

Конституционният съд, за да се произнесе по искането, обсъди доводите, съдържащи се в него, решенията на Народното събрание, които имат отношение към предмета на делото, и постъпилото писмено становище.

Конституционният съд трябва да вземе предвид правните и фактическите обстоятелства, свързани с направеното искане, за да реши дали може да упражни предоставената му компетентност за произнасяне по същество на искането. Съдът, за да отговори на този въпрос, анализира хронологията и последиците на решенията на Народното събрание, които имат отношение към предмета на делото, както и постановеното от него Решение №5 от 22.06.2023 г. по к. д. №5/2023 г.:

- на 20.01.2023 г. 48-ото Народно събрание приема решение за освобождаване на Цветан Лилев Цветков като председател на Сметната палата и определя заместник-председателя Горица Николова Грънчарова-Кожарева за председател на Сметната палата до избора на нов председател (обн. ДВ, бр. 8 от 25.01.2023 г.);

- на 22.06.2023 г. Конституционният съд с Решение №5 обявява за противоконституционно Решението на Народното събрание за освобождаване на председателя на Сметната палата от 20.01.2023 г. В деня на произнасянето на Съда решението е обявено на неговия сайт, обнародвано е в Държавен вестник, бр. 58 от 07.07.2023 г. и е влязло в сила на 11.07.2023 г.;

- на 23.06.2023 г. 49-ото Народно събрание приема Решение за приемане на Процедурни правила за условията и реда за предлагане на кандидати за председател на Сметната палата, представяне и публично оповестяване на документите и изслушване на кандидатите в Комисията по бюджет и финанси, както и процедурата за избор от Народното събрание (обн. ДВ, бр. 55 от 27.06.2023 г.);

- на 07.07.2023 г. Народното събрание приема Решение за изменение на Решение за приемане на процедурни правила за условията и реда за предлагане на кандидати за председател на Сметната палата, представяне и публично оповестяване на документите и изслушването на кандидатите в Комисията по бюджет и финанси, както и процедурата за избор от Народното събрание (обн. ДВ, бр. 55 от 2023 г., изм. бр. 56 от 2023 г.) и за уреждане на последиците от Решение №5 на Конституционния съд от 2023 г. по конституционно дело №5 от 2023 г. (обн. ДВ, бр. 59 от 11.07.2023 г.), като със същото решение заместник-председателят на Сметната палата Горица Николова Грънчарова-Кожарева е определена да изпълнява правомощията на председател на Сметната палата до избор на нов председател.

Видно от представената хронология на актове, 49-ото Народно събрание е приело (на 23.06.2023 г.) и изменило (на 07.07.2023 г.) процедурните правила за избор на председател на Сметната палата. Междувременно, след като Конституционният съд на 20.07.2023 г. приема определение за допустимост на искането на президента за оспорване на т. 2 от Решение на Народното събрание от 07.07.2023 г., 49-ото Народно събрание на 28.07.2023 г., в резултат на откритата от него процедура, избира Димитър Главчев за председател на Сметната палата. Това е ново обстоятелство, което обаче няма отношение към спора за валидността на решението за определяне на заместник-председател на Сметната палата, който да изпълнява правомощията на председател на Сметната палата до избора на нов председател. Поради това Конституционният съд продължава конституционното производство и упражнява своята компетентност за разглеждане на спора по същество.

Решението на Народното събрание от 20.01.2023 г. действа до 11.07.2023 г., когато по силата на чл. 151, ал. 2 от Конституцията влиза в сила Решение №5 от 22.06.2023 г. на Конституционния съд. Така към

07.07.2023 г., докато решението на Народното събрание от 20.01.2023 г. действа, Цветан Цветков правно и фактически не е председател на Сметната палата, а длъжността се изпълнява от Горица Грънчарова-Кожарева. Това положение се запазва до 11.07.2023 г. – моментът на влизане в сила на Решение №5 от 22.06.2023 г. на Конституционния съд, с което Цветан Цветков е възстановен на длъжността председател на Сметната палата с обратна сила от 20.01.2023 г. Изводът следва от Тълкувателно решение №3/2020 г. по к. д. №5/2019 г., според което обявените за противоконституционни актове с еднократно действие са невалидни от момента на тяхното приемане. В съответствие с тази актуална практика на Съда от влизане в сила на Решение №5 от 22.06.2023 г. на Конституционния съд решението на Народното събрание от 20.01.2023 г. е невалидно от същата дата. Това означава, че освобождаването на Цветан Цветков като председател на Сметната палата и определянето на заместник-председателя Горица Грънчарова-Кожарева да изпълнява правомощията на председател на Сметната палата до избора на нов председател, са невалидни с обратна сила от 20.01.2023 г. Следователно от юридическа гледна точка за посочения период (20.01.2023 г. – 11.07.2023 г.) Цветан Цветков не е преставал да бъде председател на Сметната палата. След влизането в сила на решението на Конституционния съд той обаче не е бил допуснат да изпълнява служебните си функции.

На 07.07.2023 г. Народното събрание с т. 2 на оспореното решение отново възлага на зам.-председател на Сметната палата да изпълнява правомощията на председател и така по същество частично повтаря решението на Народното събрание от 20.01.2023 г., обявено вече за противоконституционно. Оспорените две решения на Народното събрание, макар че в своя словесен израз не са идентични, преследват една и съща цел, предизвикват един и същ фактически ефект и страдат от един и същ правен дефект. Първото решение – от 20.01.2023 г. е обявено за

противоконституционно, защото без валидно правно основание освобождава председателя на Сметната палата Цветан Лилов Цветков и „определя заместник-председателя Горица Николова Грънчарова-Кожарева за председател на Сметната палата до избора на нов председател“, а второто решение – от 07.07.2023 г. – гласи: „Заместник-председателят на Сметната палата Горица Николова Грънчарова-Кожарева изпълнява правомощията на председател на Сметната палата до избора на нов председател“, въпреки че по силата на Решение № 5/22.06.2023 г. на Конституционния съд Сметната палата има председател в лицето на Цветан Лилов Цветков.

По силата на чл. 151, ал. 2 от Конституцията Решението на Народното събрание от 07.07.2023 г. би могло да породи правни последици от 11.07.2023 г., когато влиза в сила Решение №5 от 22.06.2023 г. на Конституционния съд, защото към 07.07.2023 г. все още е в сила решението на Народното събрание от 20.01.2023 г. В конкретния случай посоченият акт на парламента не е в състояние да предизвика правен ефект, защото отменителното действие на конституционното решение следва, че Цветан Цветков не е валидно освобождаван от длъжността председател и затова няма основание на негово място да се определя лице, което да изпълнява същата длъжност. Сметната палата е била длъжна да изпълни решението на Конституционния съд, а Народното събрание – да се съобрази с него, като пристъпи към процедура по освобождаване на председателя и посочи валидно правно основание за прекратяване на неговия мандат съгласно чл. 19 ЗСМП или като избере нов председател съгласно чл. 17 ЗСМП.

Въпреки наличието на председател, който е отстранен в нарушение на предвидените в Закона за Сметната палата условия, с атакуваното решение е определен негов заместник, който да изпълнява правомощията на председател. Това действие противоречи на Решение №5 от 22.06.2023 г. на Конституционния съд, което е категорично: „Всеки акт, с който се преустановяват пълномощията извън законоустановените основания, е

равнозначен на произвол при осъществяване на власт“. Още в Решение №24/1995 г. по к. д. №30/1995 г. Конституционният съд заявява, че несъобразяването с негово решение е нарушение на самата Конституция. На това основание той е обявил за противоконституционна разпоредба от решение на Народното събрание, спрямо която вече е проявен отменителният ефект. В същото решение Съдът отбелязва, че незачитането на неговите решения засяга един от основните принципи, залегнал в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, който прокламира, че Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната. Този въпрос Конституционният съд коментира и в мотивите на Решение №1/2013 г. по к. д. №5/2012 г.: „Решенията на Конституционния съд са задължителни и като неразделна част от правовия ред осигуряват върховенството на Конституцията“. В този смисъл е и Решение №14/2010 г. по к. д. №17/2010 г. на Конституционния съд. С произнасянето си по същество на отправеното искане по конкретния случай Съдът защитава конституционния ред и върховенството на Конституцията.

Съгласно чл. 5 от Конституцията тя е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат. Конституцията стои най-високо в йерархията на правните актове, никой правен акт не може да ѝ противоречи, на никого не е позволено да я нарушава – „конституционната уредба е изградена върху принципа за нетърпимост на действието на противоконституционните закони“ (Решение №22/1995 г. по к. д. №25/1995 г.), а още по-малко на актове на прилагане, които ѝ противоречат. Този принцип се осигурява от конституционен механизъм, чрез който се определя дали юридически актове или части от тях противоречат на Основния закон. Именно в това отношение принципът на върховенството на конституцията кореспондира с принципа на правовата държава: „принципът на правовата държава е универсален конституционен принцип. На него се основава цялата правна система на Република България и нарушаването на върховенството на

Конституцията означава нарушаване на този основополагащ конституционен принцип.“ (Решение №3/2020 г. по к. д. №5/2019 г.).

В Решение №5 от 22.06.2023 г. Конституционният съд постановява, че Народното събрание е ограничено от конституционните принципи и ценности и от предвидените в закон основания при вземането на „решения за прекратяване на пълномощията на председателя на Сметната палата“. В същото решение той установява, че Народното събрание не се е съобразило с конституционните и законовите изисквания и постановява: „Нито един от изтъкнатите мотиви не представлява валидно правно основание за освобождаване от длъжност на председателя на Сметната палата, което е нарушение на принципа на правовата държава. Обстоятелството, че мандатът на председателя е изтекъл, предполага провеждане на публична процедура по избиране на нов председател (чл. 17, ал. 4 ЗСМП) като гаранция за конституционно предвидената самостоятелност на Сметната палата спрямо политическото мнозинство в Народното събрание. В случая такава публична процедура, която зависи изцяло от Народното събрание, не е проведена. Изложените в хода на дебатите в пленарната зала съображения за приемане на атакуваното решение не сочат на фактическия състав на нито едно от предвидените в чл. 19, ал. 1 ЗСМП основания за прекратяване пълномощията на действащия председател на Сметната палата. Оспореното решение на Народното събрание се позовава и на разпоредбата на чл. 19, ал. 2 ЗСМП, която не съдържа основание за освобождаване от длъжност на председателя на Сметната палата, а урежда последиците от неговото освобождаване по начин, който да обезпечи непрекъснатостта на функциониране на органа. На основание на този законов текст Народното събрание е възложило упражняването на длъжността на председателя на заместник-председател, чийто мандат също е изтекъл“. С тези мотиви Конституционният съд е приел, че Решението на Народното събрание за

освобождаване на председателя на Сметната палата от 20.01.2023 г. (обн. ДВ, бр. 8 от 2023 г.) като несъответстващо на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Народното събрание приема акт за уреждане на последиците от Решение №5 от 22.06.2023 г. на Конституционния съд на 07.07.2023 г. Към този момент решението на Конституционния съд е обнародвано, но все още не е влязло в сила. Това обстоятелство не засяга задължението на Народното събрание да се съобрази с решението на Съда, тъй като решението е публично оповестено (в Държавен вестник и на сайта на Конституционния съд), т.е. както официално, така и фактически е известно на задължения орган, а влизането му в сила е бъдещо сигурно събитие. Поради това действието на Народното събрание преди решението на Конституционния съд да е влязло в сила само по себе си не е нарушение. То е предприето с мотива Народното събрание да се съобрази с конституционните и законови изисквания, като премахне противоправните последици, възникнали в хода на прилагане на противоконституционния акт. В оспореното решение от 07.07.2023 г. обаче Народното събрание твърди, че урежда последиците от обявяването на неговото решение от 20.01.2023 г. за противоконституционно, като се позовава на чл. 91, ал. 4 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Правна последица от това решение на Съда е, че Цветан Цветков не е преставал да бъде председател на Сметната палата и след 20.01.2023 г. Поради това повторният избор на изпълняващ длъжността председател на Сметната палата при наличие на титуляр е лишен от правно основание и практически смисъл. Откриването на процедура за избор на нов председател на Сметната палата също не налага парламентът да извършва такова действие. Със своя акт Народното събрание всъщност цели да не даде възможност на Цветан Цветков да изпълнява функциите на председател на Сметната палата, а длъжността да се изпълнява от Горица Грънчарова-Кожарева. Решението на Народното събрание, макар формално да цели уреждане на последиците от

обявен за противоконституционен акт, всъщност предизвиква такъв резултат, какъвто вече е бил обявен за противоконституционен. Така се създава юридическа привидност, която прикрива нарушаване на чл. 4, ал. 1 от Конституцията във връзка с чл. 19, ал. 1 ЗСМП и неизпълнение на Решение №5 от 22.06.2023 г. на Конституционния съд. Решението на 49-ото Народно събрание от 07.07.2023 г. в оспорената част по същество повтаря Решението на 48-ото Народно събрание от 20.01.2023 г., след като Конституционният съд с Решение №5 от 22.06.2023 г. вече е обявил решението от 20.01.2023 г. за противоконституционно.

Произнасянето на Конституционния съд по същество в настоящото производство е необходимо и с оглед на евентуален правен спор за естеството на правните последици по отношение на отстранения председател на Сметната палата. При възприетия у нас централизиран контрол за конституционност единствено Конституционният съд е компетентен да установи със задължителна сила *erga omnes* противоречие на акт на Народното събрание с принципите, ценностите и разпоредбите на Конституцията и решението му е окончателно.

В Решение № 1/2013 г. по к. д. №5/2012 г. Конституционният съд подчертава: „От обвързващото действие на решенията на съда следва, че всички правни субекти са задължени да ги съобразяват. Решенията са задължителни и за Народното събрание като висш държавен орган. В правовата държава неизпълнението на решенията на Конституционния съд, неточното им изпълнение или заобикаляне е нарушение на Конституцията. Конституционният съд намира за необходимо да припомни, че той е създаден, за да охранява върховенството на Конституцията, поради което и парламентът е задължен да изпълнява решенията му“.

Съгласно чл. 14, ал. 5 и 6 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) актовете на Съда са окончателни и задължителни за всички държавни органи. Окончателността на решенията на Конституционния съд като гарант

за върховенството на Конституцията е съществена преграда срещу последваща правна уредба, възпроизвеждаща установена с акт на Конституционния съд противоконституционност – приемането на такава правна уредба би било противоречие както с разпоредби на Конституцията, така и с акт на Съда.

Неспазването, заобикалянето или неточното изпълнение на акт на Конституционния съд противоречи на принципите на върховенство на Конституцията и на правовата държава. Когато Конституционният съд обяви оспорен пред него акт за противоконституционен, органът, който по силата на чл. 22, ал. 4 ЗКС е компетентен да уреди възникналите правни последици, не следва да приема/издава какъвто и да било акт, възпроизвеждащ установения от конституционната юрисдикция порок.

Оспорената в настоящото конституционно производство част на решението на Народното събрание е в несъответствие както с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, така и с Решение №5 от 22.06.2023 г. на Конституционния съд по к. д. №5 от 2023 г., поради което Съдът намира, че решението следва да бъде обявено за противоконституционно в тази част.

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

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционна т. 2 от Решение за изменение на Решение за приемане на процедурни правила за условията и реда за предлагане на кандидати за председател на Сметната палата, представяне и публично оповестяване на документите и изслушването на кандидатите в Комисията по бюджет и финанси, както и процедурата за избор от Народното събрание (обн., ДВ, бр. 55 от 2023 г.; изм., бр. 56 от 2023 г.) и за уреждане на последиците от Решение №5 на Конституционния съд от 2023

г. по конституционно дело №5 от 2023 г., прието от 49-ото Народно събрание на 7 юли 2023 г. и обнародвано в ДВ, бр. 59 от 11 юли 2023 г.

Председател:

Павлина Панова