Становище по конституционно дело № 5/2025 г.

ДО

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

По конституционно дело № 5/2025 г. образувано по искане на тричленен състав на шесто отделение на Върховния административен съд по реда на чл. 150, ал. 2 от КРБ за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 16 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, обн., ДВ, бр. 6 от 21.01.2025 г., и чл. 33, ал. 4 от Закона за съдебната власт, поради противоречието им с чл. 1, ал. 2, чл. 4, ал. 1, чл. 5, чл. 8, чл. 117, ал. 2, чл. 129, ал. 2, чл. 130, ал. 1, чл. 130а, чл. 1306 от Конституцията на Република България.

Уважаеми Конституционни Съдии,

В отговор на покана да се представи становище по предмета на к.д. № 5/2025 г., отправена на 10.06.2025 г. от Председателя на КС, Асоциация на прокурорите в България, предлага на Вашето внимание следните съображения и изводи в помощ на обсъжданията при решаване на делото:

Относно допустимостта на искането:

Същото е отправено от легитимен субект, а именно - тричленен състав на шесто отделение на Върховния административен съд, по реда на чл. 150, ал. 2 от КРБ. На следващо място е редно да се отделят няколко думи, защо не се споделят доводите, изложени в особеното мнение, подписано от конституционните съдии; Янаки Стоилов, Соня Янкулова и Атанас Семов, като от тяхна страна се излагат аргументи, че *„прекратяването на откритата с решение на пленума на Висшия съдебен съвет, отразено в Протокол №19 от 22.06.2023 г., процедура за избор на главен прокурор е настъпило „ex lege" - по силата на §16 ПЗР на ЗИДЗСВ, обнародван и влязъл в сила на 21.01.2025 г. Прекратяването е резултат на обективираната в правна разпоредба воля на Народното събрание за прекратяване на започналите процедури по чл. 173, ал. 1 ЗСВ, които към датата на обнародване на закона не са приключили с указ на президента за назначаване, каквато безспорно е процесната процедура. Поради това въпросът за конституционосъобразността на §16 ПЗР на ЗИДЗСВ не е преюдициален за производството пред сезиращия съд - отговорът на поставения от него въпрос не служи за решаване на поставения пред него правен спор, а решава самия спор, без да остави каквато и да е възможност за преценка от сезиращия съд на основателността на претенцията на жалбоподателя след произнасянето на Конституционния съд. По този начин образуваното пред сезиращия съд съдебно производство по своята същност се явява "fictio litis"(фиктивен спор) — образувано без действителен правен спор с единствената цел да бъде сезиран Конституционният съд и така да бъде оспорен настъпилият по силата на самия закон правен ефект (прекратяване на процедурата за избор на главен прокурор)."*

Един подобен крайно формалистичен подход в практиката на КС ограничава някои от съществените и присъщи на този най-висш конституционно установен орган на власт функции, включително, че Конституционният съд е „Гарант за правовия ред в Република България", като мълчанието му по к.д. № 5/2025 г. би поощрило и без друго зачестилите през последните две години - правен волунтаризъм и краен популизъм от страна на различни мнозинства, формирани в Народното събрание при изменения на разпоредби от Конституцията и законите уреждащи и доразвиващи статута, процедурите и функциите засягащи конституционно установени независими органи, като тези на съдебната власт.

По основателността на искането:

По предмета на конституционно дело № 5/2025 г., намираме че следва да се установи противоконституционност на разпоредбите на § 16 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, обн,, ДВ, бр. 6 от 21.01.2025 г., и чл. 33, ал. 4 от Закона за съдебната власт, поради противоречието им с чл. 1, ал. 2, чл, 4, ал, 1, чл. 5, чл, 8, чл, 117, ал. 2, чл. 129, ал. 2, чл. 130, ал. I, чл. 130а, чл. 1306 от Конституцията на Република България, като се излагат следните аргументи:

Считаме, че приетите разпоредби на § 16 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, обн,, ДВ, бр. 6 от 21,01.2025 г., и чл. 33, ал. 4 от Закона за съдебната власт не просто остро противоречат на конкретни норми на Конституцията, но са и нищожни по следните причини. Формално те са приети от компетентен орган - Обикновено Народно събрание, доколкото става въпрос за изменение и допълнение на ЗСВ, но де факто с тези промени грубо и умишлено се погазва един от основополагащите принципи в Конституцията на Република България, а именно този за разделението на властите, чието място и роля в исторически план е издигнато на върха на ценностите на демократичните европейски държави още от времето на неговия баща и създател Шарл Монтескьо. За народните представители, някои от които са юристи, и за техните екипи и правни съветници е било пределно ясно, че навлизат във въпроси от компетентността на Велико народно събрание и въпреки това не са се поколебали да обслужат собствените си конюнктурни интереси за сметка на правовия ред в държавата. Реално атакуваните разпоредби са приети от некомпетентен орган, защото изначално е било ясно, че се правят по абсолютно погрешна правна процедура, чрез промени в Закона за съдебната власт, вместо чрез изменение на Конституцията на Република България и то по въпрос изискващ свикването на Велико народно събрание, което се явява тежък порок и основание за прогласяването на тяхната нищожност. С атакуваните разпоредби на § 16 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, обн., ДВ, бр. 6 от 21.01.2025 г. и чл. 33, ал. 4 от Закона за съдебната власт на практика се ограничават правата на пленума на ВСС по такъв начин, че се засягат устоите на независимостта на съдебната власт. Водещата роля на кадровия орган на съдебната власт - Пленума на ВСС и едно от най-значимите му правомощия - да провежда процедура за назначаването или освобождаването на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор, вменени му съгласно чл. 129, ал. 2 от КРБ се изземва от законодателната власт, като се подменя волята на учредителната власт, която е по-висша и по-легитимна от законодателната след като с промяна в Закона за съдебната власт на практика се нарушава баланса и формата на държавата, така както са уредени в Конституцията и практиката на КС, който вече е имал възможността да разясни понятията „формата на държавно устройство и формата на държавно управление" в своето знаменито Решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22 от 2002 г.

С настоящото становище се аргументира позицията, че принципът на справедливостта следва да бъде приет като висш конституционен ориентир, който при колизия следва да надделява над принципа на правната стабилност. Макар стабилността на правния ред да е съществен елемент от правовата държава, тя не може да оправдае запазването на несправедливи правни положения. Справедливостта е върховен правен принцип, защото правото не е само съвкупност от правила, а цяла система, подчинена на идеята за справедливост. Още Цицерон формулира този принцип пределно ясно: „Истинският закон е разум, съобразен с природата, непроменим и

вечен. Да се опиташ да го отмениш, значи да отречеш човешката природа.“ — *De Legibus.* Справедливостта е не само нравствен, но и конституционен принцип, залегнал имплицитно в чл. 4, ал. 1 от Конституцията - правовата държава не може да бъде такава, ако поддържа норми, които драстично противоречат на основни представи за справедливост. От друга страна правният стабилитет е средство, а не цел. Принципът на стабилността обслужва предвидимостта, доверието в институциите и сигурността на правния оборот. Но той е инструментален принцип - т.е, служи на целта правото да бъде ефективно и устойчиво, а не самостоятелна ценност, оправдаваща запазването на несправедливи или противоконституционни норми. Николо Макиавели в *Discorsi* подчертава; „Законите трябва да се променят тогава, когато престанат да служат на общото благо.“. Следователно, когато стабилността поддържа норми, които противоречат на основни принципи на равенство, човешко достойнство или правна сигурност за гражданите, тя се превръща от стълб на държавността в пречка пред правосъдието. Конституционният съд неоднократно е приемал, че принципите на правовата държава, включително справедливостта и правната сигурност, не са абсолютно равнопоставени и следва да се тълкуват в конкретния контекст. Конституционният съд по принцип не обявява актове за „нищожни“, а за противоконституционни. В сегашната хипотеза пороците при приемането на атакуваните с искането разпоредби са толкова дълбоки и съществени, че обуславят нищожност на същите, като тази нищожност настъпва ex lege - директно и по право. Ролята, която имат произнасянията на КС, надхвърля основните му функции, заложени в чл. 12, ал. 1, т. 1-12 от ЗКС, като наред с тях практиката на КС изгражда по-широк превантивен ефект - законодателната и изпълнителната власт следва да са по-внимателни при приемането и прилагането на закони и административни актове, знаейки, че те подлежат на контрол от Конституционния съд. Утвърждаване на върховенството на Конституцията, чрез практиката на съда подчертава, че никой нормативен акт не може да противоречи на КРБ, което дисциплинира органите на властта да се придържат към нейните принципи, а обществото и институциите осъзнават важността на отстояваните от КС на най-високи стандарти и ценности, като правната сигурност, равенството, разделението на властите и защитата на основните права.

Друг аргумент за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 16 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, обн., ДВ, бр, 6 от 21.01.2025 г,, и чл. 33, ал. 4 от Закона за съдебната власт се явява общоприетия принцип в правото, че никой не може да черпи права от собственото си противоправно поведение. Неприемливо е законодателят да решава създадените от него самия политически кризи, рефлектиращи върху съдебната система за сметка на последната, като иззема основни правомощия от Пленума на ВСС и блокира процедурата по избор на нов главен прокурор на Република България. Магистратите проведоха избор за нови членове на ВСС от професионалната квота още през юни 2022 г,, който избор беше на свой ред отменен от законодателя, отново в противоречие на самоуправлението на независимата съдебна система, като в сегашната редакция на чл. 33, ал. 4 от ЗСВ с известна доза цинизъм е записано от онези по чиято вина съществува това фактическо положение, че членове на ВСС с изтекъл мандат не могат да участват в процедури по назначаване и освобождаване на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и Главния прокурор. Налице е системност и „правен рецидивизъм“, като в създалата се ситуация Конституционният съд трябва да гарантира предимството на принципа за непрекъсваемостта пред този на мандатността, доколкото мнозинството от членовете на ВСС са с изтекли мандати от октомври 2022 г. Съществената разлика между единният орган на власт - ВСС и между неговите отделни членове, избрани да изпълняват функциите за определен мандат от пет години вече е била изяснена в практиката на КС (Решение № 8 от 1994 г. по конституционно дело № 9/1994 г. и Тълкувателно решение № 12 от 2022 г. по конституционно дело № 7/2022 г., както и Решение № 1 от 2004 г. по конституционно дело № 1/2004 г.; Решение № 16 от 1999 г. по конституционно дело № 10/1999 г. и Решение № 10 от 2011 г. по конституционно дело № 6/2011 г.), като посочените решения обосновават категорично извода, че ВСС е постоянно действащ орган на власт, няма фиксиран мандат и не може да се прекрати неговото функциониране, нито да се препятства пълния обем от правомощия на този висш държавен орган, поради изтекли мандати на негови отделни членове, дори ако те са преимуществен брой. Обратното би означавало държавата да остане без един от конституционно установените си органи на власт за неопределено дълго време или поне този орган да действа при изключително ограничени правомощия и то на базата на промени в Закона за съдебната власт, а не на такива в Конституцията. Ето защо е важно с прогласяването на нищожност и противоконституционност на атакуваните в искането на тричленен състав на шесто отделение на ВАС, по което е образувано к.д. № 5 от 2025 г. разпоредби от ЗСВ, да се възстанови правовия ред в Република България, чрез укрепване на независимостта на съдебната власт, в частност посредством реституирането на пълния обем от правомощия на Пленума на ВСС. Тук е мястото да се вметне, че на 30 април 2025 г. на Съдът на Европейския съюз (СЕС) постанови важно решение по съединени дела C-313/2023, C-316/2023 и C-332/2023, което постави под въпрос правото на България да удължава мандатите на органи като Инспектората към Висшия съдебен съвет (ИВСС) след изтичането им. Съдът прие, че продължаването на функциите на орган, който може да налага дисциплинарни наказания на съдии и има правомощия да установява данни за имуществото им, след края на конституционно установения мандат без ясно определен краен срок, представлява нарушение на принципа на независимост на съдиите, както е предвидено в член 19, параграф 1, втора алинея от Договора за функциониране на Европейския съюз и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Това решение обаче, не се прилага автоматично по аналогия и за изтеклия мандат на ВСС от октомври 2022 г. То няма задължителен характер в рамките на к.д. № 5 от 2025 г. Не е съизмерим и периодът на извънмандатна дейност на двата органа, като ВСС е с изтекъл мандат от преди по-малко от три години, а този на ИВСС е изтекъл преди повече от пет години, тоест реално членовете на ИВСС са започнали да упражняват трети мандат, а тези на ВСС не са завършили още втори времеви мандат. Характерно и за двете фактически положения е бездействието на законодателната власт, в чиито правомощия и задължения е да избере една част от състава на ВСС и целият такъв на Инспектората към Висшия съдебен съвет. Освен това въпросното решение на СЕС указва на законодателя в Република България да създаде правен механизъм, който да предвижда и регулира подобни извънредни ситуации, каквито безспорно са изтеклите мандати на конституционно установени органи на власт, а не отрича изобщо възможността тези органи да продължават дейността при ясно разписани процедури и след изтичане на предвидените мандати. Считаме, че това указание не противоречи на практиката на КС на Република България и дори кореспондира макар и косвено с последно изложеното от Конституционния съд, относно въпроса за непрекъсваемостта и мандатността на ВСС в определение № 17 от 19.12.2024 г. по к.д. № 42 от 2024 г. и по-конкретно следното: *„При тази фактическа ситуация, „каквато* е *налице в настоящия случай (Народното събрание не формира политическа воля за избор на членове на ВСС съобразно конституционните предписания)“ (Определение № 7/2023 е. по к.д. № 9/2023 г.), която сама по себе си е извън преценката на Конституционния съд, защото той не се произнася по фактически обстоятелства (дори и по трайно установило се фактическо състояние, защото няма такива правомощия, за разлика от други конституционни съдилища), а единственото, което Съдът може, е в рамките на тълкувателното си правомощие по чл. 149, ал. 1 т. 1 от Конституцията да даде приоритетна защита на една от двете висши ценности - мандатността и непрекъснатостта, за да бъде гарантирано осъществяването на дейността на уредените в Конституцията държавни органи (Определение № 7/2023 г. по к.д. № 9/2023 г.). Органът, чрез който суверенът осъществява своята власт, не може да търси индулгенция от Конституционния съд, а трябва да изпълни безусловно конституционно установеното по волята на суверена задължение, защото това е неговото предназначение - да служи на волята на народа.“* и именно след това произнасяне представителите на законодателната власт прибягват до създаването на поредния правен хаос с приемането на разпоредбите на § 16 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, обн., ДВ, бр. 6 от 21.01.2025 г., и чл. 33, ал. 4 от Закона за съдебната власт, решени твърдо и на всяка цена да постигнат конюнктурните си и популистки интереси.

С оглед гореизложеното. Асоциация на прокурорите в България намира сезиращото искане на тричленен състав на шесто отделение на Върховния административен съд пред Конституционния съд за основателно, като следва да се установи противоконституционност на разпоредбите на § 16 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, обн., ДВ, бр. 6 от 21.01.2025 г., и чл, 33, ал, 4 от Закона за съдебната власт, поради противоречието им с чл. 1, ал, 2, чл, 4, ал, 1, чл, 5, чл, 8, чл. 117, ал. 2, чл. 129, ал. 2, чл, 130, ал, 1, чл. 130а, чл. 1306 от Конституцията на Република България.

23 Юни 2025