

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

ИЗВЛЕЧЕНИЕ
от ПРОТОКОЛ № 14

от заседанието на Комисията по правни въпроси към
Пленума на Висшия съдебен съвет,
проведено на 20 юни 2022 г.

ОТНОСНО: Писмо от председателя на Конституционния съд на Република България за представяне на становище по конституционно дело № 7/2022 г. (ВСС-7797/18.05.2022 г.)

МОТИВИ: Във Висшия съдебен съвет (ВСС) е получено писмо от Павлина Панова – председател на Конституционния съд на Република България (КС). С него на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд, е изпратен препис от искането на пленума на Върховния административен съд (ВАС) за даване на 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, 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 бездействие на Народното събрание, задължително по Конституция да избере главния инспектор и инспекторите?”

С определение от 17 май 2022 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 7/2022 г. е допуснато разглеждане по същество на искането 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?”

С цитираното определение ВСС е конституиран като заинтересована институция и е предоставен 30-дневен срок за представяне на писмено становище по предмета на делото.

Във връзка с гореизложеното е изготвено становище по к.д. № 7/2022 г. в два варианта.

ВАРИАНТ 1: С изтичането на мандата им правомощията на главния инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет не се прекратяват.

Съгласно Конституцията на Република България преустановяването за неопределено време на дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет поради изтичане на мандата на главния инспектор и инспекторите е конституционно недопустимо.

Мандатността е механизъм, установен от Конституцията или от закон за демократично конструиране, устройство и функциониране на държавните органи чрез предоставянето им на определени правомощия за определен период от време.

Мандатността гарантира последователност и приемственост в държавните структури и тяхната дейност. В същото време тя е и юридическа гаранция за независимост на мандатния орган при осъществяване на предоставените му правомощия за определения срок. Чрез мандатността се цели стабилност и ефективно функциониране на държавните органи и институции (Решение № 13 от 15.12.2010 г. на КС по к.д. № 12/2010 г.)

Конституционно установеният принцип на мандатността е приближаване до идеята за демократичното управление. Ръководните начала на централизъм, колективност и мандатност са свързани с правомощията и функционирането на изборните органи, като по този начин се гарантира стабилност и независимост на всеки един публично правен орган в контекста на принципа за разделение на властите.

От тази гледна точка мандатът е гаранция за независимостта на всяка от властите по отношение на останалите. Поставен на тази плоскост, мандатът може да бъде разглеждан в тясна връзка с идеите за свободата и нейната екзистенциална корелация с отговорността, а именно, че мандатът е обективна предпоставка за отговорността. Посредством налагането на конституционен механизъм за отговорност на съдебната система се осигурява регулиране и баланс на гарантирания принцип на независимост.

Инспекторатът към Висшия съдебен съвет е орган на съдебната система на Република България. Създаден е с чл. 132а от Конституцията на Република България /обнародван в ДВ бр.12 от 6 февруари 2007 г./

Инспекторатът към ВСС е самостоятелен орган, с основна функция да проверява дейността на органите на съдебната власт, без да засяга тяхната независимост.

Законът не предвижда прекъсване на функционирането на Инспектората. Тази непрекъсваемост е обезпечена от разпоредбата на чл. 44, ал. 1 ЗСВ, изискваща парламентът да е попълнил състава на Инспектората своевременно преди изтичане мандатите на действащите негови членове. Наличието на непрекъсваемост в дейността на държавните органи е елемент от конституционния модел, чрез който се обезпечават изпълнението на техните функции. В Конституцията чрез чл. 64, ал.2, чл.111, ал. 3, чл. 148, ал. 3, § 2 и § 7 от преходните и заключителните ѝ разпоредби е закрепен принципът за непрекъснатост при упражняване на функциите на държавните органи, което е абсолютно необходимо за нормалната работа не само на администрацията, но и на съдебната система. В съответствие с този принцип следва да се тълкуват разпоредбите за императивния характер на мандатите на държавните органи. Неизпълнението на задължението от страна на Народното събрание да избере главен инспектор и инспектори не може да има за последица преустановяване на дейността на Инспектората и невъзможност органът да осъществява функциите си. За да се осигури дейността на конституционноустановения орган следва настоящият състав на ИВСС да продължи да функционира до изпълнение на конституционното изискване Народното събрание да излъчи нов състав.

Конституционният законодател не абсолютизира изтичането на срока на мандата по начин, че да не допуска продължаването на изпълнението на функциите от лицата с изтекъл мандат до встъпването в длъжност на новоизбраните.

Съгласно мотивите към Решение № 8 от 15.09.1994 г. на КС по к.д. № 9/1994 г., при изграждане на органите на съдебната власт конституционният законодател се е стремил максимално да гарантира тяхната независимост. Като пример е посочен ВСС, като в разпоредбата на чл. 130, ал. 4 от Конституцията е определен мандатът на изборните членове на ВСС със срок от пет години. В мотивите към решението е възприето, че това не означава, че и ВСС има такъв мандат. Висшият съдебен съвет е постоянно съществуващ и функциониращ орган. Предсрочно могат да бъдат освобождавани само отделни членове на ВСС, но за органа не е предвидено основание за предсрочното му прекратяване. Това е гаранция за неговата независимост и предпоставка за безпристрастност при осъществяване на предоставените му правомощия. Висшият съдебен съвет не е орган с мандатен статут. Като орган той може да бъде прекратен само с конституционна разпоредба. Със закон е недопустимо прекратяване на неговата дейност, вкл. и поради изменение на изискванията за изборните му членове. Аналогично разрешение би следвало да се възприеме и по

отношение на Инспектората към Висшия съдебен съвет. Правното им положение и ролята, които Конституцията им е възложила да изпълняват, налагат изискването за непрекъснатото им функциониране и осъществяване на правомощията им без прекъсване. Това са органи на съдебната власт, които притежават такива дискреционни правомощия, които не могат да се упражняват или заместят от друг орган.

Не на последно място, както е посочено и в мотивите към Решение №3963/21.03.2014г. на Върховния административен съд: „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“.

В контекста на изложеното ВСС намира, че конституционният принцип за непрекъсваемост на държавното управление следва да вземе превес спрямо мандатността с оглед минимизиране на отрицателния ефект при така създадалата се ситуация.

С оглед на изложените съображения считаме, че с изтичането на мандата им правомощията на главния инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет не се прекратяват.

Съгласно Конституцията на Република България преустановяването за неопределено време на дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет поради изтичане на мандата главния инспектор и инспекторите е конституционно недопустимо.

ВАРИАНТ 2: С изтичането на мандата им правомощията на главния инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет се прекратяват.

Съгласно Конституцията на Република България преустановяването за неопределено време на дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет поради изтичане на мандата на главния инспектор и инспекторите е конституционно допустимо.

Мандатността е механизъм, установен от Конституцията или от закон за демократично конструиране, устройство и функциониране на държавните органи чрез предоставянето им на определени правомощия за определен период от време.

Мандатността гарантира последователност и приемственост в държавните структури и тяхната дейност. В същото време тя е и юридическа гаранция за независимост на мандатния орган при осъществяване на предоставените му правомощия за определения срок. Чрез мандатността се цели стабилност и ефективно функциониране на държавните органи и институции (Решение № 13 от 15.12.2010 г. на КС по к.д. № 12/20130 г.)

Конституционно установеният принцип на мандатността е приближаване до идеята за демократичното управление. Ръководните начала на централизъм, колективност и мандатност са свързани с правомощията и функционирането на изборните органи, като по този начин се гарантира стабилност и независимост на всеки един публично правен орган в контекста на принципа за разделение на властите.

От тази гледна точка мандатът е гаранция за независимостта на всяка от властите по отношение на останалите. Поставен на тази плоскост, мандатът може да бъде разглеждан в тясна връзка с идеите за свободата и нейната екзистенциална корелация с отговорността, а именно, че мандатът е обективна предпоставка за отговорността. Посредством налагането на конституционен механизъм за отговорност на съдебната система се осигурява регулиране и баланс на гарантирания принцип на независимост.

Правомощията на главния инспектор и инспекторите се прекратяват *ex lege*, т.е. по силата на закона с изтичането на срока на техния мандат или пък предсрочно, при изчерпателно изброените хипотези на чл. 48, ал. 1 ЗСВ, при които се провежда нов избор, поставящ началото на нов мандат. И в двата случая обаче не е предвидена правна възможност за изричното или имплицитно продължаване на срока на мандатите, като именно от момента на прекратяването се поражда и правото им по чл. 50, ал. 1 ЗСВ – при изтичане на мандата или при предсрочното му прекратяване на основание чл. 48, ал. 1, т. 1 главният инспектор и инспекторите, подали молба до съответната колегия на Висшия съдебен съвет в 14-дневен срок от деня на изтичане или предсрочно прекратяване на мандата, се възстановяват на заеманата преди избора длъжност на съдия, прокурор или следовател.

Времето компетентност засяга именно мандатните органи, които могат да упражняват своята власт само в рамките на дадения мандат. Горното становище се мотивира с решение на КС от 21.04.2005 г. по к.д. № 11/2004 г., с което приел, че „... за определянето срока по чл. 129, ал. 2 от Конституцията, без да се предвижда възможност за продължаването му и като се въвежда същевременно забрана за повторно избиране, следва да се приеме, че този срок е интервалът от време, през който тримата магистрати заемат и изпълняват съответната длъжност, той изтича с изтичането на седемте календарни години и тогава настъпва краят на мандата на назначените лица, а с приключването му се прекратяват техните правомощия и по-нататъшното им упражняване е недопустимо“. Такава възможност за тях не е предвидена, каквато например изрично е предвидена за Народното събрание в разпоредбата на чл. 64, ал. 2 от Конституцията. Съгласно цитираната разпоредба е въведена възможност, позволяваща продължителността на срока да бъде увеличена по отношение на срока на пълномощия на Народното събрание.

Следва да бъдат споделени и мотивите, изложени към Решение № 13 от 15.12.2010 г. по к.д. № 12 от 2010 г., че мандатността е механизъм установен от Конституцията или от закон, за демократично конституиране, устройство и функциониране на държавните органи чрез предоставянето им на определени правомощия за определен период от време. Затова мандатността се определя като защитен механизъм на демокрацията. Тя гарантира последователност и приемственост в държавните структури и тяхната дейност. В същото време тя е и юридическа гаранция за независимост на мандатния орган при осъществяване на предоставените му правомощия за определения срок. Чрез мандатността се цели стабилност и ефективно функциониране на държавните органи и институции.

Мандатът като категория изключва безсрочността при упражняването на власт. В подкрепа на това становище е и Решение № 1 от 07.03.2006 г. на КС на РБ по к.д. № 8/2005 г. В мотивите на решението, Конституционният законодател е възприел, че срока на правомощията на конституционните съдии има императивен характер и възможност за продължаването му не е предвидена и съответно правомощията на органа се изчерпват с изтичане на мандата.

Обстоятелството, че не е избран нов състав на Инспектората към Висшия съдебен съвет не може да обуслови извод за наличие на материална компетентност да се упражнява власт извън времевите параметри на овластяването.

С оглед на изложените съображения считаме, че с изтичането на мандата им правомощията на главния инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет се прекратяват.

Съгласно Конституцията на Република България преустановяването за неопределено време на дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет поради изтичане на мандата главния инспектор и инспекторите е конституционно допустимо.

**КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ КЪМ ПЛЕНУМА НА
ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ
РЕШИ:**

1. ПРЕДЛАГА на Пленума на Висшия съдебен съвет да вземе следното решение:

ВАРИАНТ 1:

1. С изтичането на мандата им правомощията на главния инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет не се прекратяват.

Съгласно

Конституцията на Република България преустановяването за неопределено време на дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет поради изтичане на мандата на главния инспектор и инспекторите е конституционно недопустимо.

2. Становището на пленума на Висшия съдебен съвет по конституционно дело № 7/2022 г. да се изпрати на Конституционния съд на Република България.

ВАРИАНТ 2:

1. С изтичането на мандата им правомощията на главния инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет се прекратяват.

Съгласно Конституцията на Република България преустановяването за неопределено време на дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет поради изтичане на мандата на главния инспектор и инспекторите е конституционно допустимо.

2. Становището на пленума на Висшия съдебен съвет по конституционно дело № 7/2022 г. да се изпрати на Конституционния съд на Република България.

2. ВНАСЯ като точка в дневния ред за разглеждане на заседание на пленума на Висшия съдебен съвет на 23.06.2022 г.

*Вярно с оригинала,
технически сътрудник
Г. Янчева ... (п)*

*ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА КОМИСИЯТА: (п)
Цв. Пашкунова*