

# Въпроси на съдебната система в юриспруденцията на Конституционния съд

проф. Нено Неновски\*

**Анотация:** Статията представя подробно юриспруденцията на Конституционния съд по съществени въпроси за съдебната система. Авторът посочва и коментира решения, засягащи специфичната същност на управлението, бюджета на съдебната власт и основните нейни структурни и функционални елементи. Интересен е прегледът на задължителните тълкувания на КС, чрез които се постига „съжителство“ между структурите на съдебната власт отпреди 1989 г. и новите конституционни изисквания. Разглежда се спорният въпрос за обвързващото съдебно тълкуване в контекста на ограничаване на индивидуалната независимост на съдията. Проф. Неновски обръща специално внимание и на принципа на независимост на съдебната власт, както и на практиката на съдилищата по прилагане на чл. 150 от Конституцията от 1991 г.

---

\* Текстът отразява някои елементи от доклада на автора, изнесен на кръгла маса, посветена на тема: „Реформата в съдебната система и европейските перспективи на България“ (27 септември 2001 г.). Заглавието има предвид „съдебната система“, но по съдържание изложението на места надхвърля това понятие в тесния му смисъл (система от органи – видове органи, принципи на изграждане, управление, функциониране и пр.), като засяга въпроси на съдебната власт по-общо, а също въпроси на самата юрисдикционна дейност на съдебните органи (Бел. автора).

Статията е публикувана в сп. „Юридически свят“, 2002, № 1. Настоящата публикация се извършва с любезното разрешение на наследниците на автора.

• Проф. Нено Колев Неновски е български юрист и учен. Роден е на 16 март 1934 г. в с. Балван, Великотърновска област. Получава висше юридическо образование в юридическия факултет на Софийския университет “Св. Климент Охридски” през 1959 г. След това преминава едногодишен стаж в Софийската адвокатура (1957-1958 г.), а след придобиване на правоспособност е назначен за прокурор в гр. Горна Оряховица и гр. Велико Търново (1959-1962).

Научната му кариера започва като асистент в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ по обща теория на държавата и правото (1962-1975 г.). След това е старши научен сътрудник в Института за правни науки при БАН (1975 г.) и професор в Института за правни науки при БАН (1990 г.). Доктор (1970 г.). Член-кореспондент на БАН (1995 г.). Специализира в Европейския университетски център в Нанси, Франция (1965-1966 г.), в международния факултет по сравнително право в Страсбург, Франция (1969 г.). През периода 1966-1970 г. е редовен аспирант в Юридическия факултет на Московския държавен университет „М. Ломоносов“.

Проф. Неновски е бил член на Конституционния съд на Република България (1991-1994 г.), заместник-председател на Съвета по законодателство при 37-то Народно събрание (1995-1997 г.), заместник-председател на Консултативния съвет по законодателството при 39-то Народно събрание (2001-2004 г.).

Областта на научните му интереси включва философия и обща теория на правото, историческо развитие на правните доктрини, конституционно право и конституционно правосъдие. В Юридическия факултет на Софийския университет е водил курсове по история на политическите и правните учения (1965-1987 г.), теория на държавата и правото (1984-1990 г.), права на човека (1994-2000 г.). Във факултета по журналистика на Софийския университет – основи на държавата и правото; в Нов български университет – обща теория на правото (1996-2002 г.), конституционно правосъдие (1996-2002 г.).

Проф. Неновски е бил председател на ръководството на правната секция при Съюза на учените в България (1990-1991 г.); член-учредител на Българската асоциация по философия на правото и социална философия (1985 г.) и неин председател от 1990 г.; член на редколегията на сп. „Правна мисъл“ от 1990 г., главен редактор на същото списание (1995-1999 г.); главен редактор и основател на сп. „Юридически свят“ от 1999 г. до смъртта си през 2004 г.; член на главната редакция на еднотомната национална енциклопедия „България“ (БАН).

**Ключови думи:** Конституционен съд, Върховен административен съд, Върховен касационен съд, съдебна власт, съдебна система, Висш съдебен съвет, магистрати, бюджет, противоконституционност, Ж. Сталев, юриспруденция, указ, закон, преходен период, управление на съдебната власт, бюджет на съдебната власт

### **1. Преходен период във формирането на съдебната система**

а) За преходния период във формирането на съдебната система (иначе организацията на съдебната власт) има две разпоредби в новата Конституция — § 2 и § 4. Наложил се и двете да бъдат тълкувани от Конституционния съд (КС).

Според разпоредбата на § 2 до избирането на Върховния касационен съд (ВКС) и Върховния административен съд (ВАС) техните правомощия по чл. 130, ал. 3 (избиране на съдебната квота във Висшия съдебен съвет — съкр. ВСС) и чл. 147, ал. 1 (избиране на съдии в КС) се упражняват от Върховния съд (ВС) на Република България. Това са правомощия, които нямат юрисдикционен характер.

С определение № 6 от 30 юни 1992 г. (РОКС 1991-1992, с. 258; РОКС — съкращение на годишните сборници „Решения и определения на Конституционния съд“, издавани от Академичното издателство „Проф. Марин Дринов“) КС, като се позовава на § 2 и § 4 от Конституцията, приел, че до създаването на новата организация на съдебната власт ВС изпълнява и правомощието на ВКС и ВАС да сезират КС. По този начин КС разширил обхвата на § 2, признавайки на ВС още едно (непосочено от Конституцията) правомощие.

б) Принципно значение има Решение (но-нататък съкр. Р.) № 6 от 1993 г. (РОКС 1993, с. 86). С него КС приел, че разпоредбите на Конституцията за съдебната власт (чл. 117 —133) ще започнат да действат изцяло след приемане на устройствените закони, предвидени в § 4 от Конституцията. Докато те не бъдат приети, ще има „съжителство“ между старите структури на съдебната власт и новите конституционни изисквания, като се търси разумният баланс между тях в преходния период. Това означавало, че заварените структури на съдебната власт ще се подчиняват, доколкото това е обективно възможно, на новите конституционни принципи.

в) Тази обща идея на конституционната юрисдикция беше конкретизирана в Р. № 13 от 1993 г. (РОКС 1993, с. 130-135). Давайки нормативно тълкуване на чл. 125, ал. 2 от Конституцията, КС постановил, че ВС е компетентен да упражнява правомощията на ВАС (още несъздаден) по тази разпоредба при спорове за законност на актовете на МС и на министрите до приемане на новите устройствени и процесуални закони за съдебната власт. На практика с тълкуването си КС придал на ВС компетентност (юрисдикционна) на ВАС, каквато Конституцията изрично не предвижда (вж. по-горе б. „а“). Това бе обосновано с принципите (на правовата държава, на съдебния контрол върху актовете на администрацията) на новата Конституция, вече влязла в сила. Нейните изисквания не могат да чакат изграждането на новата съдебна система и в частност на ВАС със съответната законова уредба. КС се изказа по-общо: административното правораздаване ще се осъществява от съдилищата на заварената съдебна система (вж. пак там, с. 133).

Тук КС опря до чл. 120, ал. 2 от Конституцията, като потвърди задължителността на неговата „обща клауза“ (съдебно обжалване на всички административни актове, които засягат гражданите) по отношение на заварените съдебни органи. Той обаче замълча относно изключението от тази обща клауза („освен изрично посочените със закон“) — как ще действа то в преходните условия, ще бъде ли

съдебният контрол върху административните актове неограничен<sup>1</sup>. От значение обаче беше това, че КС преодоля схващането, че до избиране на ВАС Върховният съд може да упражнява само правомощията му по чл. 130, ал. 3 и чл. 147, ал. 1 (§ 2 ПЗРК). Това схващане всъщност подценяваше творческата роля на съдилищата, творческия характер на тълкуването, което КС дава на Конституцията.

## **2. Състав (елементи) на съдебната система**

а) Известно е, че освен съдилищата правораздаване могат да осъществяват и други, извънсъдебни юрисдикции — предимно в администрацията.

Член 119, ал. 1 от Конституцията постановява, че правораздаването се осъществява от ВКС, ВАС, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища. Някои смятаха — и не без основание, — че разпоредбата не изключва съществуването на особените юрисдикции. Те не са съдилища в собствения смисъл на думата и не могат да осъществяват правосъдие, което има предвид чл. 118 от Конституцията, но няма пречка да осъществяват правораздаване (термин на чл. 119, ал. 1), което е понятие с по-широко съдържание от понятието за правосъдие<sup>2</sup>. Поради това се смяташе, че ал. 2 и ал. 3 на чл. 119 от Конституцията, визиращи определен вид съдилища, не забраняват особените юрисдикции. Член 119, ал. 1 посочва изрично само съдебните органи, но не се отнася до несъдебните правораздаващи органи.

б) КС застъпи друго тълкуване на чл. 119 от Конституцията. С Р. № 22 от 1998 г. (РОКС 1998, с. 164) той прие, че за разлика от Конституцията от 1971 г. новата Конституция изключва категорично възможността на несъдебни (включително и административни) органи да се възлагат правораздавателни функции. Според чл. 119 на действащата сега Конституция правораздаването се осъществява само от съдилища — било от съдилищата, изброени в ал. 1 на този член, било от особени (специализирани съдилища) съобразно с ал. 2 на същия член.

Според КС специализираните съдилища по чл. 119, ал. 2 (във връзка с чл. 129) са също част от съдебната система — те са съдилища не само от функционално, но и от организационно гледище. Особените юрисдикции следователно не могат да се разглеждат и като специализирани съдилища. С това общо задължително тълкуване КС сложи край на особените юрисдикции, като същевременно прие (имплицитно), че употребените в Конституцията (чл. 118 и чл. 119) различни термини „правосъдие“ и „правораздаване“ съвпадат по съдържание<sup>3</sup>.

## **3. „Управление“ на съдебната система. Висш съдебен съвет**

а) В немалко свои решения КС подчертава и защитава принципа за разделение на властите с оглед на мястото и ролята на съдебната власт и осъществяващите я органи: (аа) предоставяне на програмно време в Българската национална телевизия за ръководителите на основните й звена (Р. № 21 от 1996 г. — РОКС 1996, с. 216-217);

---

<sup>1</sup> В становището си към Р. № 13 от 1993 г. пишещият тези редове изложи разбирането, че съдебните органи, когато се произнасят по допустимостта на жалби срещу административни актове, трябва да се съобразяват с някои конкретни разпоредби на Конституцията и с ръководните и тълкувателните постановления на ВС, те самите съобразени с новата Конституция (вж. РОКС 1993, с. 136—137).

<sup>2</sup> Вж. Спасов, Б. Учение за Конституцията. С., Сиби, 1997, с. 190.

<sup>3</sup> Р. № 22 от 1998 г. на КС бе прието по повод на Закона за защита на конкуренцията (ДВ, бр. 52 от 8 май 1998 г.), разпоредба на който дава правораздавателно правомощие на Комисията за защита на конкуренцията. При обсъждането на закона в Комисията по правните въпроси на Народното събрание (НС) се поддържа мнението, че в някои хипотези Комисията за защита на конкуренцията може да действа като особена юрисдикция. Странно е, че и сега някои юристи в НС са склонни да гледат на тази комисия като на особена юрисдикция. Това разбиране не само че не съответства на Р. № 22 от 1998 г. на КС, но не държи сметка и за някои черти на Комисията за защита на конкуренцията, които са поначало чужди на всяка юрисдикция: комисията може да решава, като се ръководи и от принципа на целесъобразността; тя може да се самосезира.

(бб) недопустимост от конституционна гледна точка със закон да се отменят актове, постановени от съд, който е част от съдебната система на държавата (Р. № 4 от 1998 г. — РОКС 1998, с. 57), обявяване за противоконституционна разпоредба на Закона за тълкуване на чл. 47 от Закона за чужденците в Република България, с която се отменят влезли в сила съдебни актове — законодателният орган, казва КС, няма правораздавателна компетентност (Р. № 13 от 2001 г. — ДВ, бр. 51/2001 г.).

б) Като еманация или израз на съдебната власт съдебната система не може да се управлява отвън, от която и да е друга власт. (Говоря за „управление“ в тесния, юридическия смисъл на думата.) Тя трябва да има управленски орган (управленска подсистема), включен в самата нея. Такъв орган по силата на Конституцията е Висшият съдебен съвет. Конституционният съд се занимава в немалко свои решения с неговата природа и със статуса на членовете му.

(аа) Макар и с някои колебания и неточности (в Р. № 8 от 1994 г. ВСС е определен като „специфичен съдебен орган“ — РОКС 1994, с. 93), КС стига до приблизително точно определяне на природата на ВСС: „колективен орган на съдебната власт“, той „не е правосъден, а висш административен орган, който осъществява ръководството на структурите на съдебната власт“, „административен орган на съдебната система“, и актовете на който могат при определени условия да се разглеждат като административни актове (в същото Р. № 8 от 1994 г. — пак там, с. 93, 96; Р. № 3 от 1994 г. — РОКС 1994, с. 45-46; Р. № 1 от 1999 г. — РОКС 1999, с. 31-32). И още: „ВСС е орган на съдебната власт, но той не е правораздавателен орган и не участва в правораздаването (в юрисдикционната дейност)“ (Р. № 17 от 1995 г. — РОКС 1995, с. 187).

Така с юриспруденцията си КС допринесе за съдържанието на законодателното решение относно ВСС — чл. 16 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), редакция от 1998 г. гласи: „Висшият съдебен съвет определя състава и осъществява организацията на съдебната власт“. Тоест ВСС е кадрови и управленски (в определен смисъл) орган<sup>4</sup>.

(бб) ВСС назначава, повишава, понижава, премества и освобождава магистратите, без да е ограничен в това отношение от правомощия на орган на изпълнителната власт; решенията му по кадрови въпроси не са в зависимост от това дали министърът на правосъдието ще направи съответното предложение (Р. № 3 от 1992 г. — РОКС 1991 - 1992, с. 47), което обаче не означава, че министърът не може да прави предложения (Р. № 1 от 1999 г. — РОКС 1999, с. 28). Тези позиции КС е заемал все по повод на оспорване пред него на закони<sup>5</sup>.

(вв) За членове на ВСС съгласно с чл. 130, ал. 2 от Конституцията се избират юристи с високи професионални и нравствени качества, които имат най-малко петнадесетгодишен юридически стаж. В отбелязаното вече Р. № 3 от 1992 г. (РОКС 1991-1992, с. 45) КС посочва, че конституционната разпоредба установява само тези две изисквания относно избираемостта във ВСС. Понятието „юристи“, употребено в текста на разпоредбата, обхваща всички юристи и не може със закон да се въвеждат

---

<sup>4</sup> Подчертавам отново условността на термина „управленски“, когато той се отнася до ВСС като орган. ВСС не упражнява администриране на независимата съдебна власт, чиито структури не се управляват по подобие на структурите на изпълнителната власт. ВСС е управленски орган само по отношение на съдебната власт като организирана система, при това по точно определени въпроси (кадрите — обща численост на съдиите, прокурорите и следователите, разпределението им по райони; определяне на съдебните райони и др.). ВСС не може да дублира министъра на правосъдието и по-общо функциите на Министерството на правосъдието.

<sup>5</sup> В свое становище по к.д. № 13/95 г. (Р. № 17 от 1995 г.) съдията Александър Арабаджиев дава следното определение на ВСС: „самостоятелен конституционно установен орган, който се формира по начина, предвиден в Конституцията, и притежава правомощието да назначава, повишава, понижава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите“ (РОКС 1995, с. 200—201).

ограничения по тесен профилиран белег на юридическата професия. За членове на ВСС могат да бъдат избирани съдии, прокурори, следователи, юрисконсулти, адвокати, научни дейци и други юристи, включително и пенсионираните. Това тълкуване на чл. 130, ал. 2 бе дадено от КС във връзка с изключването на адвокатите от кръга на юристите, които могат да бъдат членове на ВСС, направено със Закона за изменение и допълнение на Закона за ВСС от 1991 г.<sup>6</sup>

(гг) Мандат на членовете на ВСС. (Не засягам някои решения на КС от началото на дейността му със спорните в тях позиции относно мандата на ВСС и неколкочкратната смяна със закон на състава му — вж. РОКС 1991-1992, с. 56-57; РОКС 1994, с. 97-113. Тук представляват интерес позициите на КС във връзка с основанията за предсрочно прекратяване мандата на член (изборен) на ВСС. Те не са посочени в Конституцията. Някои от тях (обичайните — оставка, присъда, невъзможност за изпълнение на задълженията, запрещение) са предвидени в ЗСВ (чл. 22). „Някои“, защото КС добави към тях още две „обективни основания“.

В тълкувателно Р. № 16 от 1999 г. (РОКС 1999, с. 177-179) КС, като се позовава на практиката си по прилагане на Конституцията (Р. № 1 от 1999 г.), намира, че е възможно със закон да се предвиди избор на нови квоти на съдебната и законодателната власт във ВСС, за да се даде възможност на всички представители на конституционно определените органи на съдебната власт да участват в избора и да бъдат избирани във ВСС. В други случаи (Р. № 3 от 1992 г.) привеждането на закона в съответствие с Конституцията създава конституционно основание за избор на изцяло нов ВСС, за да могат да бъдат избрани в него юристи, противоконституционно лишени от тази възможност.

И в двата случая, с оглед на избора на нов ВСС, за да се изпълнят изискванията на Конституцията, се налага прекратяване на съществуващия ВСС. Оттук и предсрочно прекратяване на мандата на членовете му (изборните)<sup>7</sup>.

Тези две „обективни“ основания (извлечени от юриспруденцията на КС) за предсрочно прекратяване на мандата на член на ВСС породиха спорове. И то главно по въпроса може ли в посочените случаи (същото ще е положението и когато основанието е „субективно“ — лично искане на члена на ВСС да бъде предсрочно освободен) лицата, на които е прекратен предсрочно мандатът, да бъдат избрани повторно в следващия състав на ВСС. Поради това се наложи КС да даде тълкуване на чл. 130, ал. 4 от Конституцията относно срока на мандата и възможността за преизбирането на лицата с предсрочно прекратен мандат. С Р. № 16 от 19 октомври 1999 г. КС реши: по смисъла на чл. 130, ал. 4 изборен член на ВСС, независимо от това колко време е

---

<sup>6</sup> Когато КС сочи, че чл. 130, ал. 2 от Конституцията има предвид „всички юристи“, той се изразява с известна условност: ясно е, че някои юристи, например юристи, които са министри, администратори, не могат да бъдат избирани за членове на ВСС.

<sup>7</sup> Относно първия случай позицията на КС, оспорвана силно в медиите и в някои политически среди, според мене е приемлива. Случаят се отнася до въведената в съответствие с Конституцията нова организация на съдебната власт — окръжен съд, апелативен съд, ВКС, ВАС и др. Новите съдебни структури предопределят обективно нова квота на съдебната власт във ВСС, за да могат да бъдат избрани магистрати от всички нови структури на съдебната система (има се предвид и активното, и пасивното право на избиране във ВСС). Това налага нов избор и на членовете на парламентарната квота, за да се осигури еднаква продължителност на мандата на всички членове на ВСС, който е постоянно действащ орган. За съжаление тук КС е пропуснал още един — много важен — аргумент: ВСС е управленски орган на съдебната власт, респ. на съдебната система, и за да осъществява ефективно функциите си, в него трябва да участват по необходимост лица, излъчени от различните структури на системата и познаващи проблемите на тези структури. В случая не е допустимо от управленска гледна точка ВСС, формиран от съдебната система в дореформеното ѝ състояние, да взема решения с последици за нейни структури (вече нови), които не са участвали в това формиране, към работата на които той поначало не е бил приобщен.

участвал в него и на какво основание е прекратено участието му, не може да бъде преизбиран веднага в следващ състав на ВСС (РОКС 1999, с. 176-179)<sup>8</sup>. Тълкувателното решение на КС № 16 от 1999 г. създаде допълнителен проблем с оглед на прилагането му към възникналия конкретен правен казус. Преди това решение във връзка с въведената нова организация на съдебната власт бяха проведени и избори за нов ВСС. На тях бяха преизбрани двама негови членове, излезли предсрочно от състава на предходния ВСС. Пребивавали около две години в този предходен ВСС, сега те твърдят, че по Конституция имат право на още около три години членство в новоизбрания (следващ) ВСС, за да „доизкарат“ по този начин петгодишния мандат по Конституция (чл. 130, ал. 4). „По Конституция нашият мандат е петгодишен. И ние ще спазим конституционните разпоредби. След малко повече от две години, когато изтича петгодишният ми мандат, аз ще напусна ВСС.“ (единият от преизбраните в новия ВСС пред в. „Труд“ от 22 октомври 1999 г.).

След решението на КС, според което и по-краткото от пет години пребиваване във ВСС е мандат и не е допустимо преизбиране на лицето, имало този мандат, в следващия състав на ВСС сред мнозина юристи се появи (октомври-декември 1999 г.) истинска суматоха за значението на решението и за това как да бъдат освободени от ВСС двамата негови членове.

„Висши“ юристи твърдят, че решението е „тълкувателно“ и „не създава ново правно положение“ (пак там), иронизираха КС затова, че според тълкуването му петгодишният мандат може да бъде и по-кратък („5 г. = 2 г.“), заявяваха, че чл. 130, ал. 4 е ясен и не се нуждаел от тълкуване и др.

Това се все несериозни и навяващи тъга твърдения.

Първо. Разбирането, че петгодишният мандат може да се образува с пребиваване в два състава на ВСС, значи след два отделни избора за членове на ВСС, от юридическа гледна точка е не само странно, то е под всякаква критика: всяко мандатно правоотношение е отделно и различно, тъй като то се поражда от отделен, различен и самостоятелен юридически факт (или фактически състав) и не е възможно, освен по модела на детските игри, да се съединяват части, отсечки от две различни мандатни правоотношения.

Второ. Тълкувателното решение на КС има нормативен характер. То не се „прилепва“ към тълкувания конституционен текст (друго твърдение на юрист, намерило място по вестниците), а „влиза“ в самия текст, съединява се органично с тълкувателната разпоредба, дава по задължителен начин нейния смисъл. Това е действителният и от определен зрителен ъгъл новият гласеж на разпоредбата. Ето защо тълкувателното решение на КС не може да не създаде и ново правно положение. Всъщност, ако искаме да сме точни, новото правно положение се създава от конституционната норма, вече изтълкувана. Юридическите последици на решението на конституционната юрисдикция биха могли до голяма степен да се отъждествят с последиците на едно изменение и допълнение на чл. 130, ал. 4 в духа на тълкуването на КС. Нима една извършена конституционна ревизия на посочената разпоредба няма да създаде „ново правно положение“!

Трето. Може да бъде тълкувана всяка конституционна разпоредба, щом предизвиква спорове относно смисъла и съдържанието ѝ. Оказва се, че петгодишният мандат на изборните членове на ВСС по чл. 130, ал. 4 след тълкуването, дадено на текста от КС, се отнася до пълния, завършения мандат, за неговите времеви граници.

---

<sup>8</sup> Любопитно е, че подобен в някои аспекти казус възникна относно мандата на конституционен съдия, заместил предсрочно освободил длъжността съдия. За решаването му КС се позовава на някои от мотивите на Р. №16 от 1999 г., осигурявайки по този начин единство в юриспруденцията си (Вж. Р. № 8 от 2000 г., — РОКС 2000, с. 156—159).

Става ясно още, че и при по-кратко пребиваване във ВСС (в случаите на предсрочно освобождаване от ВСС) е налице мандат с оглед на чл. 130, ал. 4, изр. второ от Конституцията, че две години членство във ВСС, без да са равни на пет години, са също мандат от гледна точка на забраната за преизбиране в следващия състав на ВСС. В случая не е КС, който трябва да бъде иронизиран, а този, който не е разбрал в какво се състои тълкувателният проблем..

По-нататък - за други, също невероятни твърдения по повод на решението на КС. Тълкуването на КС е задължително, казваха юристи и носещи научно звание адвокати, но ЗСВ не предвижда основание за освобождаване на член на ВСС като нововъзникналото. Засегнатите двама членове на ВСС са избрани във ВСС законосъобразно. Добре, продължаваха те, решението на КС е задължително, но не съществува процедура за освобождаването на двамата членове на ВСС, засегнати от това решение. Предвидената пак в ЗСВ (чл. 22 и 23) процедура за предсрочно освобождаване не обхваща случая и пр. Тези аргументи се развиваха и при разглеждане на казуса във ВАС, пред който двамата споменати членове на ВСС оспориха решението на ВСС за провеждане на избори за нови негови членове. „Как ще бъдат освободени двамата членове на съвета, след като няма процедура? Изменете закона, създайте процедура и тогава касирайте избора и провеждайте нов.“ Добавяше се, че решението на КС е създадо „патова ситуация“ — то е задължително и трябва да се изпълнява, но за това не съществуват юридически средства ... (вж. в. „Сега“ от 21 октомври 1999 г.; „Труд“ от 22 октомври, 15 ноември, 27 ноември 1999 г.; „Дума“ от 27 ноември с.г.).

И тези „съображения“ показват ниското в теоретично отношение правно мислене на някои юристи (известни и титулувани) и на журналисти-юристи (съдебни репортери).

Първо. Конституцията, а не просто решението на КС, предопределяше промяна в даденото фактическо и правно състояние – пребиваването във ВСС на двамата повторно избрани в него магистрати след това решение ставаше противоконституционно (тук ЗСВ нямаше приложение) и ВСС трябваше да приложи пряко Конституцията, като проведе избори на овакантените ex constitutions от тях места.

Второ. ЗСВ не предвижда такъв случай на предсрочно прекратяване на мандат на член на ВСС и съответно не е предвидил процедура за освобождаването му, за провеждане на нов избор. Той обаче посочва процедурата за освобождаване в подобни, сходни случаи. И тя трябва да се приложи по аналогия за решаване на нововъзникналия случай (законово не предвиден, но с безспорно правно значение след решението на КС). За щастие ВАС зае именно тази юридически издържана позиция, като потвърди решението на ВСС да проведе нови избори, съобразявайки се с решението на КС<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Интересно е, че разгледаният по-горе казус за мандата на предсрочно освободените членове на ВСС неочаквано получи продължение след повече от две години. През януари 2002 г. бяха атакувани в медиите и, което е по-важното, във ВАС решенията на ВСС, с които са били гласувани предложения за назначаване на главен прокурор и за председатели на ВКС и ВАС. Аргументът за оспорването е, че в гласуването са участвали нелегитимни членове на ВСС - такива, които са били предсрочно освободени от ВСС и са били след това преизбрани противоконституционно според Р. №16 от 1999 г. на КС - в новия състав на ВСС. Има се предвид участието им в него до Р. №16. Излиза се от разбирането, че тълкувателните решения на КС имат обратно действие, поради което тези лица са били изначално нелегитимни членове на ВСС, с което са опорочили и решенията му (вж. „Труд“ от 11,14 и 15 януари 2002 г.). Това са отново необосновани по мое мнение юридически съображения - тълкувателните решения на КС (по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията) не трябва да имат обратна сила: 1. те притежават нормативен характер и за да проявят обратно действие трябва изрично да го кажат - нещо, което КС не може да прави (освен ако по тълкувателен път приеме, че може); така, както поначало Конституцията няма обратно действие, така и нормативното тълкуване на разпоредбите ѝ няма обратно действие; до тълкувателното решение на КС членството на въпросните лица във ВСС е било по презумпция

#### **4. Бюджет на съдебната власт**

Върху бюджета на съдебната власт КС се изказва в няколко свои решения.

а) Още в Р. № 3 от 1992 г. (РОКС 1991—1992, с. 46) КС прие, че самостоятелността на бюджета на съдебната власт (чл. 117, ал. 3 от Конституцията) означава, че Министерският съвет (МС), който по Конституция трябва да изготви и внесе проект за общия годишен бюджет, няма право да променя изготвения от ВСС проект за бюджет на съдебната власт. Той го включва такъв, какъвто е предложен, в общия проект, който внася в НС. НС взема окончателното решение. ВСС не може да внася направо в НС своя проект за бюджет на съдебната власт.

Тази своя позиция съдът потвърди по-късно с тълкуването си на чл. 117, ал. 3 от Конституцията, дадено в Р. № 18 от 1993 г. (РОКС 1993, с. 196—197): според чл. 117, ал. 3 „съдебната власт има самостоятелен бюджет. Това означава, че органите на изпълнителната власт не могат да упражняват компетентности в процеса на съставяне, изпълнение и отчитане на бюджета на съдебната власт като съставна част от годишния общодържавен бюджет“.

Защитавайки Конституцията, в случая КС защитава и независимостта на съдебната власт.

б) Твърде любопитно (и оспорвано от някои юристи и от конституционни съдии в техните особени мнения) е Р. № 17 от 1995 г. (РОКС 1995, с. 183-191), с което КС обявява за противоконституционен отказа на НС да включи в Закона за държавния бюджет за 1995 г. на самостоятелна позиция бюджета на ВСС.

КС мотивира решението с това, че ВСС е конституционно установен висш държавен орган, който трябва да бъде на бюджетна издръжка като всички останали висши държавни органи. Бюджетът на ВСС е съставна част от бюджета на съдебната власт, но е самостоятелен спрямо бюджетите на другите (правораздавателни) нейни органи. Във всички закони за държавния бюджет до 1995 г. (законите от 1992 г. до 1994 г.) е фигурирал ежегоден бюджет на ВСС като самостоятелен, наред с бюджетите на Върховния съд, главната прокуратура, съдилищата. Отказът на НС да обособи бюджет на ВСС за 1995 г. е специфичен негов акт и той може да бъде обявен за противоконституционен, така както и отказът в сферата на администрацията може да бъде обявен за противозаконен (уредбата е в Закона за административното производство).

КС всъщност обявява противоконституционността на законодателен пропуск, т.е. липсата на разпоредба, на текст, въпреки че в други свои актове той е отказвал да се занимава с „противоконституционна празнина“<sup>10</sup>.

---

конституционнoсьобразно - конституционният текст не дава изрично основание за противно твърдение; 2. обратното действие на тълкуването е недопустимо най-малко и поради това, че то ще засегне неблагоприятно законосьобразно и добросъвестно придобити права. Традиционно разбираното обратно действие на тълкуването не е никак безспорно, още повече, че то се е установило далече преди появата на конституционните съдилища с техните актове, особено нормативните им тълкувателни актове.

Главният прокурор поиска през януари 2002 г. КС да даде тълкуване, като отговори на въпроса дали решенията му по чл. 149, ал. 1, т. 1 имат обратно действие. За съжаление това искане по-късно беше оттеглено. Необходимостта от такова тълкуване обаче остава. Пишещият тези редове смята, че е сигурно поне едно: традиционното разбиране за обратно действие на тълкуването не трябва да се абсолютизира поне що се отнася до правата - то не трябва да води до тяхното засягане. Дано имам възможност да изложа по-подробно схващането си по въпроса. Засега накратко съм се изказал във в. „Труд“ от 16 януари 2002 г.

<sup>10</sup> Действащата Конституция не предвижда такова правомощие на КС. В други страни (Португалия, Унгария) конституционните съдилища разполагат с него. Би било целесъобразно да се обмисли неговото въвеждане и у нас. Това ще укрепи защитата на конституционното върховенство. Вж. още в моята книга: „Конституцията: актуални въпроси на теорията и практиката“. С., Сиби, 2002, с. 91—92.



Възниква въпрос кое по-точно се обезсилва и как ще се осигури реализирането на решението на КС в този и подобни нему случаи? Какъв е юридическият ефект на решението? В диспозитива на решението се казва: „Обявява за противоконституционен отказа на НС да включи в чл. 3, ал. 2 от ЗДБ за 1995 г. на самостоятелен ред (самостоятелна позиция) бюджета на ВСС“ (РОКС 1995, с. 191). Сиреч обявява се противоконституционността на отказа, а не на разпоредбата ... Коректна щеше да е друга формулировка: обявява се противоконституционността на чл. 3, ал. 2 от ЗДБ за 1995 г. поради отказа на НС да включи в него...<sup>11</sup>

### **5. Магистрати**

а) Относно независимостта на магистратите КС се изказва в няколко свои решения.

Според Р. № 6 от 1993 г. (РОКС 1993, с. 85) тя се гарантира от това, че магистратът (съдия, прокурор, следовател) се подчинява само на закона при вземане на решението си; че свободно може да изгражда своето вътрешно убеждение; че е несменяем; че се ползва с имунитета на народен представител; че актът, който е постановил (ако е съдия), може да бъде отменен само от съдебен орган; че съдебните актове имат задължителна сила.

Според Р. № 4 от 1998 г. (РОКС 1998, с. 57-58) независимостта на съда намира израз в това, че законодателят не може със закон да отменя съдебни актове (на съд, който е или е бил част от съдебната система, когато е приет актът).

А в Р. № 1 от 1999 г. (РОКС 1999, с. 38) КС се изказва (до голяма степен обобщаващо) относно независимостта на съдебната власт така: тя се изразява в подчинението ѝ единствено на закона при вземане на решения, в тяхната неотменимост от законодателната и изпълнителната власт, както и в кадровото ѝ формиране от ВСС<sup>12</sup>.

В мотивите на същото решение се съдържа обаче и идеята, че самостоятелността на ВСС като израз на независимостта на съдебната власт не изключва взаимодействието и сътрудничеството му с министъра на правосъдието (вж. РОКС 1999, с. 28-29).

Заслужава специално да бъде подчертано разбирането на КС, изложено в посоченото вече Р. № 1 от 1999 г. (РОКС 1999, с. 30), според което установената в чл. 117, ал. 2 от Конституцията независимост на магистратите се определя и от правомощието им самостоятелно да тълкуват и прилагат закона, освен при обвързващо ги тълкуване, дадено от надлежните висшестоящи съдебни органи. Тук опираме до големия (труден и в някои отношения спорен) въпрос за съдебното тълкуване. Тълкувателното правомощие на съда е органична част от правораздавателната му компетентност. Това тълкувателно правомощие е в основата на съдебната практика, в рамките на която - и при спазване на правилото *stare decisis* - се формира и специфична нормативност. Както и да се теоретизира върху нея, тя е източник на право - вторичен източник, тъй като (аа) се създава върху основата на закона (а не наред с него и още повече против него!) и тъй като (бб) се проявява като източник заедно със закона.

---

<sup>11</sup> Наред с всичко друго в Р. №17 от 1995 г. е неприемливо и разбирането на КС, че законът за годишния държавен бюджет е закон във формален смисъл, тъй като не съдържа правни норми, и затова трябва да се класира не сред законите, а сред „другите актове“ на НС по чл. 149, ал. 1, т.2 от Конституцията. Прието е обаче за други актове“ на НС да се смятат неговите решения, декларации и обръщения. Законът за държавния бюджет (за дадена година) е закон от гледище на контрола за конституционност, упражняван от КС - той е подчинен на изискванията на законодателната процедура. И освен това (може да) съдържа и някои правни норми. Законът за бюджета може да бъде върнат от президента за ново обсъждане в НС, каквото право той няма по отношение на „другите актове“ на НС.

<sup>12</sup> В Р. №15 от 1998 г. ( РОКС 1998, с. 123) КС уточнява: законова разпоредба, която нито визира конкретни дела, нито указва на съда как да реши конкретни дела, не нарушава принципите на разделението на властите и независимостта на съдебната власт.

Законът и даденото му тълкуване образуват едно нормативно цяло, неделимо нормативно единство<sup>13</sup>.

б) Относно несменяемостта на магистратите като условие за независимостта им КС се изказва още в началото на дейността си. В Р. № 3 от 1992 г. (РОКС 1991-1992, с. 50) той посочва, че Конституцията (чл. 129, ал. 3 и § 5) не предвижда друг, допълнителен срок - освен тригодишния стаж на длъжността - за настъпване на несменяемостта. Тази позиция конституционната юрисдикция зае по повод на Закона за изменение и допълнение на Закона за ВСС от 1991 г., в който се допускаше възможност за освобождаване от длъжност на магистрат, ако ВСС е решил, че той няма необходимите професионални качества и е постановил, че несменяемостта му ще се реши след изтичане на нов тригодишен срок.

И с други свои решения (Р. № 8 от 1994 г. – РОКС 1994, с. 96) КС потвърждава позицията си, като подчертава, че изискването за несменяемост на съдиите, прокурорите и следователите е гаранция за независимостта им. Това изискване се отнася и за съдиите от специализираните съдилища като част от целокупната съдебна система (Р. № 22 от 1998 г. - РОКС 1998, с. 164).

С решенията на КС не са изчерпани възможностите за тълкуване на чл. 129, ал. 3 от Конституцията. В частност възниква въпросът за смисъла на думите „на длъжността, която заемат“. Коя е „длъжността“, заемането на която в течение на три години прави магистрата несменяем? Според някои разпоредбата не обхваща ръководните съдебно-административни длъжности, като председател на районен, окръжен, апелативен съд, шеф на съответна прокуратура и пр. Поради това несменяемостта не се отнася до тези длъжности. Мисля, че това тълкуване има основания<sup>14</sup>.

в) Върху правото на защита на магистратите КС се произнася с нормативно тълкуване, дадено с Р. № 3 от 1994 г. (РОКС 1994, с. 43-48). Искането за тълкуване на чл. 56 от Конституцията имаше предвид изрично защитата на магистратите и бе свързано с тогавашния закон за ВСС.

Съдът прие, че правото на защита е основно, всеобщо, лично право на гражданите. То е средство за защита на техни нарушени или застрашени права или законни интереси. Член 56 се прилага заедно с други разпоредби или самостоятелно, ако други средства за защита не са предвидени. В това отношение чл. 56 има пряко действие.

Съдиите, прокурорите и следователите – според изричния текст на решението на КС - се ползват на общо основание от правото на защита. Актовете на ВСС, които засягат техни права, като административни актове могат да бъдат обжалвани по реда на Закона за ВСС и пред ВС по реда на ЗАП (пак там, с. 46).

Съществуват схващания, че решенията на ВСС не са административни актове, за да се атакуват по реда на ЗАП, респ. по Закона за ВАС.

Мисля, че изказани в обща форма, тези схващания не са приемливи. Необходим е диференциран подход към актовете на ВСС: някои от тях наистина не са завършени административни актове - те са само начален елемент от сложен фактически състав, който вече поражда друг акт, представляващ годен предмет за оспорване (такива са например решенията-предложения на ВСС по чл. 129, ал. 2 от Конституцията); други актове обаче са завършени от гледна точка на фактическия им състав, те самите

---

<sup>13</sup> Вж. Сталев, Ж. Въведение към: Конституция на Република България. Анотирана с тълкуванията на Конституционния съд. Съст. Н. Неновски. С., Сиби, 2001, с. 7.

<sup>14</sup> Текстът ми в този пункт е писан и представен на конференция през септември 2001 г. (вж. бележката към заглавието на статията). Идеята за мандатност на управленските длъжности в съдебната система вече е застъпена в проект за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (вж. в. „Труд“ от 27 февруари 2002 г.).

пораждат правни последици, засягащи пряко лични интереси (в разглеждания тук случай на магистрати), поради което тези актове са обжалваеми, подлежат в частност на съдебен контрол от ВАС. Тъкмо тук е уместно да се посочи Р. № 1 от 1999 г. на КС, което се позовава на отбелязаното вече Р. № 3 от 1994 г. и същевременно го конкретизира по въпроса за обжалваемостта на решенията на ВСС. Конституционният съд подчертава (тълкуването в Р. № 1 е казуално), че се имат предвид актовете на ВСС, „които засягат правата на съдиите, прокурорите и следователите“. И още: „Щом един акт, с който се засягат права и законни интереси на лицата, има белезите на административен, компетентен да се произнесе по жалба срещу него е именно ВАС“ (РОКС 1999, с. 32). А „засягането“ на права и законни интереси, знае се, трябва да бъде пряко и лично (в случаите на индивидуален административен акт).

Решение № 3 от 1994 г. и № 1 от 1999 г. на КС сами по себе си са една гаранция - висока по юридическия си ранг - за правото на защита, следователно и за независимостта на магистратите.

г) Накрая заслужава отбелязване тълкувателно решение № 13 от 1996 г. (РОКС 1996, с. 141-150) относно преподписването на указите на президента и в частност тези от тях, които засягат съдебната власт (чл. 129, ал. 2 и чл. 102, ал. 2 и 3 от Конституцията).

КС прие, че указите на президента за назначаване председателите на ВКС и ВАС и на главния прокурор не подлежат на преподписване по реда на чл. 102, ал. 2. Те са проява на самостоятелна, суверенна компетентност, не са израз на споделена (съвместна) компетентност с правителството, тъй като са насочени не към сферата на изпълнителната власт, чиито действия подлежат на парламентарен контрол, а към сферата на съдебната власт.

Забележително е, че това решение на КС има принципно значение не само за съдебната власт и съдебната система (за независимостта им), но и за правния (конституционния) ред изобщо. С него се преодолява разбирането (отстоявано доста силно от старомодни юридически позиции), че чл. 102, ал. 3 от Конституцията посочва изчерпателно случаите, в които указите на президента не се приподписват. Беше внесено уточнение и в известното правило, според което изключенията в нормативния акт трябва да се тълкуват стриктно, ограничително. Това правило не може да се отнася по абсолютен начин за тълкуванията на КС. Те имат задължителна конституционна сила. (Освен ако в общите си начала Конституцията не е определила критерии за тълкуване на конституционните текстове. Нашата Конституция не съдържа такива критерии.) Така Р. № 13 от 1996 г. с даденото от него нормативно тълкуване отговори на въпрос, неуреден изрично от действащата Конституция. То е едно от смелите (не много на брой) решения, взети от конституционната ни юрисдикция досега. За съдебната система решението има значение, че с него се поставя бариера пред опитите на изпълнителната власт да упражнява чрез механизма на преподписването контрол върху съдебната власт.

#### **6. За чл. 150 от Конституцията**

Въпросите, които повдига разпоредбата на чл. 150 от Конституцията, са много. В следващите редове ще разгледам само някои от тях, свързани повече с ал. 2 на чл. 150.

а) Характер и цел на разпоредбата.

Член 150, ал. 2 предвижда, когато установят несъответствие между закона и Конституцията, ВКС и ВАС да могат да спрат производството по делото и да отнесат въпроса в КС.

Това е особена хипотеза за конституционен контрол a posteriori и erga omnes, предвидена като своеобразен (палиативен) заместител на конституционната

(индивидуалната, частната) жалба. В тази хипотеза става дума за оспорване на приложимия закон в конкретно съдебно производство.

Целта на разпоредбата е да се открие известна възможност за оспорване на закон от физически и юридически лица, когато според тях той засяга неблагоприятно техни права или законни интереси.

От юридическа гледна точка чл. 150, ал. 2 закрепва т. нар. оспорване *par voix d'exception* (път, средство за изключване, отстраняване) на закона като приложим в дадения казус. За съжаление възможността по чл. 150, ал. 2 се използва много рядко — досега не повече от 3-4 пъти (до 2001 г.). (Би било интересно и полезно да се направи проучване на причините за досегашната слаба ефективност на чл. 150, ал. 2.)

б) Кой сезира КС? Първоначално КС беше приел (Опр. № 6 от 1992 г. - РОКС 1991-1992, с. 258-259), че само ВС (тогава) може да сезира КС. Това означаваше решението за сезиране да се взема от Пленума на ВС. Или, доколкото КС подчертаваше, че не може да бъде сезиран от „членове или състави“ на ВС, евентуално от общото събрание на съответната му колегия. Очевидно такова решение не съответстваше на текста на чл. 150, ал. 2, в който се говори за „спиране на производството по делото“. ВС като пленум не разглеждаше конкретни производства или, ако това е било допустимо, то е било рядко, в изключителни случаи.

Ако се следваше становището на КС, Пленумът на ВС трябваше да взема решение за спиране на производството, независимо от това, че производството е пред друг съд, сиреч ВС да действа като субект на инициатива по същия начин, по който той действа и по ал. 1 на чл. 150. Това не съответстваше както на текста, така и на целта на конституционната разпоредба. (Случай, когато КС бе сезиран по този ред, имаше, мисля, само веднъж — по к.д. 2/94 г. Вж. РОКС 1994, с. 39-42.)

С ново определение (Опр. № 1 от 1997 г. — РОКС 1997, с. 137-138) КС промени практиката си и внесе ред в хипотезите, в които ВКС и ВАС сезират КС. Това бе важно определение.

Според новата позиция на КС двете върховни съдилища имат право да го сезират по ал. 1 на чл. 150 наред с останалите субекти на инициатива - 1/5 от народните представители, президента, МС, главния прокурор. Това е общо правомощие за сезиране : извън предвидената в ал. 2 на чл. 150 хипотеза. С него директно се оспорва юридически акт (чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията) или се задвижват други правомощия на КС.

От юридическа гледна точка това е сезиране *par voix d'action*, или оспорване на закон и пр. по пряко искане в самостоятелен процес (при типичния абстрактен съдебен контрол за конституционност). В мотивите на определението си КС уточняваше, че „общото правомощие на върховните съдилища по чл. 150, ал. 1 от основния закон ... може да бъде осъществено от Общото събрание на съответната колегия на ВКС и от Общото събрание на ВАС“. (Тълкуване по същество с нормативен характер, с което се решава неуреден в Конституцията и ЗКС въпрос.)

Що се отнася до ал. 2 на чл. 150, тя има предвид частна хипотеза, когато ВКС или ВАС могат да оспорват конституционността на закон, но вече като състави, разглеждащи конкретни съдебни спорове в конкретни съдебни производства. Тоест ал. 2 на чл. 150 закрепва не общото, а частното правомощие за сезиране *par voix d'exception*.

Ето един пример, в който с тълкуване на КС се изяснява, че в една и съща разпоредба на Конституцията (чл. 150) употребените еднакви думи („Върховен касационен съд“, „Върховен административен съд“) означават различни предмети, имат различно съдържание в отделните части (алинеи) на разпоредбата. Струва ми се, че в ЗСВ въпросът за сезирането на КС от ВКС и ВАС при разглеждане на отделни дела

остана нерешен изрично, въпреки измененията и допълненията в него, и затова актът, който урежда случая, си остава Опр. на КС № 1 от 1 юли 1997 г. Още един повод да се замислим за юридическите последици на актовете на КС...<sup>15</sup>.

в) Кои са условията, при които ВКС или ВАС могат да спрат производството по делото в съответствие с чл. 150, ал. 2 от Конституцията? Те са две: да е налице производство, т.е. висящ съдебен процес; разглеждащият делото съдебен състав да установи несъответствие между закона и Конституцията.

(аа) Само при наличието на висящо производство съдът може да постанови спирането му и само съдът, който разглежда даденото дело, може да постанови спирането. По силата на изричния текст на чл. 150, ал. 2 в тълкуването му от КС (вж. по-горе б. „б“) съдът - това е състав на ВКС или ВАС.

Всичко това изглежда самоочевидно. Според чл. 182, ал. 1, б. „ж“ ГПК обаче всеки съд, разглеждащ гражданско дело, го спира, когато изпраща сигнал съобразно с чл. 13 ЗСВ до ВКС или ВАС, че законът, подлежащ на прилагане по делото, противоречи на Конституцията, за да могат те - ВКС или ВАС - да сезират КС. Трябва да не се бърка това правомощие на съдилищата да спират производството, произтичащо от закона, с правомощието на разглеждащите конкретни правни спорове състави на ВКС или ВАС.

Според проф. Ж. Сталев<sup>16</sup> разпоредбата на чл. 182, ал. 1, б. „ж“ ГПК е правно нецелесъобразна при сегашната конституционна уредба, тъй като съдът (обикновеният), спрял делото, не може да сезира КС. Уведомлението, което той е отправил до ВКС (респ. до ВАС), може да не произведе ефект с оглед на чл. 150, ал. 2 от Конституцията - ВКС или ВАС не са длъжни да се съгласят с преценката на уведомялия ги съд за противоконституционност на закона, а следователно могат и да не сезират КС. Така делото може да се окаже спряно за неопределено време с произтичащите от това нежелателни последици. Отделен е въпросът за необходимостта всеки съд (а не само ВКС или ВАС) да спира висящо пред него дело, щом пред КС има висящо дело за противоконституционност на приложимия закон. Ж. Сталев подкрепя тази идея.

По мое мнение смисълът на чл. 13 ЗСВ е по-широк от смисъла, който му придава чл. 182, ал. 1, б. „ж“ ГПК. Сигналното правомощие на съдебните органи, на прокурорите и следователите трябва да им открие възможност да сигнализират ВКС или ВАС (съответно главния прокурор) не само при конкретно дело, в хода на висящо производство, а и отделно, самостоятелно - след анализ на практиката по прилагането на даден закон (негова и на долустоящите спрямо него съдилища). Това означава, че сигнал по чл. 13 ЗСВ могат да отправят не само съдебни състави (при висящи производства), но и общите събрания на окръжните, военните и апелативните съдилища. Това би било в пълно съответствие с компетентността им (вж. чл. 59, 60, 69, 76 ЗСВ). Ако ВКС или ВАС уважат направения до тях сигнал за противоконституционност на закон (не задължително приложим по дадено, висящо дело - това не се иска от чл. 13 ЗСВ), те ще сезират КС, упражнявайки правото си по ал. 1 на чл. 150 от Конституцията, а не по неговата ал. 2 (Освен ако сигналът по чл. 13 ЗСВ е съпроводен със спиране на делото според чл. 182, ал. 1, б. „ж“ ГПК и актът за спиране

<sup>15</sup> През 2001 г. състав на II отделение на ВАС сезира два пъти КС въз основа на чл. 150, ал. 2 от Конституцията. Вторият път бе оспорен текст от Закона за чужденците в Република България . С Р. №13 от 2001 г. КС прие, че текстът е противоконституционен. Интересното е, че освен ВАС текстът бе оспорен и от народни представители, но въз основа на ал. 1 на чл. 150. Това иде да потвърди, че юридическият ефект на решението на КС е еднакъв при сезиране по двете отделни алинеи на чл. 150. Вж. по-долу и т. 6, б. „г“, както и „Забележка на автора“ накрая на статията.

<sup>16</sup> Вж. Сталев, Ж. Сезиране на КС и сигнализиране от съд за противоконституционност на закон, приложим по делото, висящо пред съда. — Юридически свят, 1999, № 2, с. 11—14.

по пътя на обжалването се разглежда от състав на ВКС или ВАС, който решава да сезира КС въз основа на чл. 150, ал. 2 от Конституцията). Засега не е ясно (няма уредба) каква структура на ВКС или ВАС разглежда сигнал (уведомление) на съдебен орган въз основа на чл. 13 ЗСВ в случаите, когато във ВКС или ВАС не е образувано свързано с този сигнал производство.

Добавям и това, че в НПК няма разпоредба, подобна на чл. 182, ал. 1, б. „ж“ ГПК, която да предписва спирането на наказателни производства. Така чл. 182, ал. 1, б. „ж“ ГПК не е в унисон с изискването за единство на уредбата и на практиката на съдилищата по чл. 150, ал. 2 от Конституцията.

(бб) Съдът може да постанови спиране на производството, само ако стигне до убеждението, че приложимият закон не съответства на Конституцията.

Тук трябва да има яснота по няколко въпроса.

Първо, за съотношението между употребения в чл. 150, ал. 2 термин „несъответствие“ и понятието „противоконституционност“ в чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. Като се вземат предвид предметът на проверката и оценката, която осъществява КС, когато е сезиран по чл. 150, ал. 2, а също тъй характера на правния ефект на решението му (*erga omnes*), с което установява несъответствие между закона и Конституцията, е лесно да се заключи, че „установяването на несъответствие“ по чл. 150, ал. 2 е идентично по смисъл с установяването на противоконституционност по чл. 149, ал. 1, т. 2. „Несъответствието“ с Конституцията е само терминологичен вариант (може би по-мек) на противоконституционността. Изправени сме пред пример на неоправдано разнообразие в термините, с които си служи Конституцията.

Второ, за закона, чието несъответствие (противоречие) с Конституцията се установява. Най-напред трябва да се каже, че това е приложимият по делото закон, т.е. законът, по който се води делото, който урежда даденото правоотношение - предмет на делото, и според който съдът ще реши делото. Това е законът (разпоредбата на закона), на който съдът ще се позове като основание, за да формулира диспозитива на акта си. Това не може да бъде закон със странично (поясняващо) за казуса значение, който като такъв би намерил място в мотивите на съдебния акт. По-нататък, това ще е закон, приет след влизане в сила на Конституцията. Когато приложимият по делото закон е „заварен закон“, т.е. приет е преди сега действащата Конституция да влезе в сила и който продължава да действа (§ 3, ал. 1 от Конституцията), тогава производството не е необходимо да се спира. Ако съдът установи, че приложимият по делото заварен закон противоречи на Конституцията, той трябва да откаже да го приложи. За това го оправомощава и същевременно го задължава § 3, ал. 1 от Конституцията<sup>17</sup>.

Трето, за смисъла на думата „установят“ в чл. 150, ал. 2.

Проф. Б. Спасов възразява срещу термина „установява“. Според него само КС е правомощен да установи несъответствие. ВКС или ВАС могат само да предположат, да допуснат съществуването на несъответствие<sup>18</sup>. Според мене съдът, за да спре производството, трябва да е убеден за себе си, да е приел по категоричен начин (без да се съмнява!), че законът е несъответен на Конституцията. Разбира се, тази убеденост ще бъде обоснована в мотивите на съдебния акт за спиране на производството<sup>19</sup>. В

<sup>17</sup> Вж. Сталев, Ж. Сезиране на КС и сигнализиране от съд.... цит. съч., с. 11—12.

<sup>18</sup> Спасов, Б. Конституционният съд. С., Сиби, 1994, с. 105—106.

<sup>19</sup> Вж. Неновски, Н. Законът за Върховния административен съд не е съгласуван с чл. 150 от Конституцията. — Съвременно право, 1998, Ns 3, с. 79, бел. 7. В тази статия съм се изразил достатъчно ясно и за това, че съдът трябва да заеме позиция „в своя акт“, което не означава друго, освен да се мотивира. Вярна е бележката на някои юристи (Явор Зартов), че въпросната убеденост на съда може да се формира в някои случаи с участието на повече съдебни състави от различно равнище в рамките на инстанционността при разглеждане и решаване на делата.

съдържателна статия Явор Зартов<sup>20</sup> съобщава, че състав на ВАС е спрял производството по чл. 150, ал. 2 от Конституцията и е сезирал КС, като е посочил като основание на акта си за спирането не само чл. 149, ал. 1, т. 2 (противоконституционност на закона), но и чл. 149, ал. 1, т. 4 (несъответствие на закона с международен договор - в случая с Европейската конвенция за правата на човека). КС е допуснал искането на този състав и на двете основания (противоконституционност и несъответствие). Това, пише авторът, е в противоречие с чл. 150, ал. 2. По тази разпоредба ВАС може да оспорва закон за несъответствие (противоречие) с Конституцията, но не и за несъответствие с международен договор. ВАС би могъл да атакува закон пред КС за такова несъответствие, но само въз основа на чл. 150, ал. 1, като сезирацията няма да е състав на ВАС, а неговото общо събрание. Авторът Зартов заключава, че в посочения случай и ВАС (негов състав), и КС са нарушили Конституцията.

По този повод трябва да се съгласим, че текстът на чл. 150, ал. 2 няма предвид несъответствието на закона с международен договор и производството не може да се спира при такова несъответствие<sup>21</sup>.

г) Какво е правното действие на решението на КС по дело, образувано въз основа на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, ако искането бъде уважено и законът бъде обявен за несъответен на Конституцията?

#### **Забележка на автора:**

В намерението ми беше да разгледам по-нататък: действието на решението на КС спрямо лицата, както и във времето (тук и въпросът за възможното обратно действие на решението, доколкото то заварва един висящ процес); по кой закон (или по-общо как) ще приключи спряното производство, ако КС приеме, че приложимият закон е несъответен на Конституцията (а ако делото е наказателно?), и др. След това авторът бе предвидил да продължи изложението си с една т. 7, в която да се спре на други въпроси на съдебната дейност, намерили място в юриспруденцията на КС: а) равенство и състезателност в съдебния процес (чл. 121, ал. 1 от Конституцията) (тук Р. № 9 от 1999 г. и др.); б) установяване на истината в съдебния процес (чл. 121, ал. 2 от Конституцията) (тук Р. № 27 от 1998 г. и др.); в) съдебен контрол върху актовете на администрацията (чл. 120 от Конституцията) (тук множество тълкувания — нормативни и казуални - на КС); г) пряко отменително действие на Конституцията (§ 3, ал. 1) (тук решения на КС № 6 от 1994 г., № 10 от 1994 г. и др.).

Авторът обаче спира дотук не само защото изложението ще набъбне по обем, но и защото беше „застрашен“ от това да навлезе все повече в материя, която стои вън от съдебната система като понятие в строгия смисъл на думата (вж. бележката в началото на статията — към заглавието й).

#### **Добавка:**

При прегледа на коректурите на статията (9 април 2002 г.) авторът прави тази добавка, за да отбележи приетото последно решение на КС, отнасящо се в съществена

---

<sup>20</sup> Вж. Зартов, Я. Гранични проблеми на противоконституционността на закона в практиката на Конституционния съд и съдилищата, Съвременно право, 2001, № 3, с. 67—68.

<sup>21</sup> Пишещият сега направи проверка (в текущия архив на КС) и за известно оправдание на КС установи, че наистина той първоначално (с определение от 13 февруари 2001 г. по к.д. 1/2001 г.) е допуснал искането на III отд. на ВАС за разглеждане по същество на двете основания, но с второ определение от 5 април с.г., преди да се произнесе по същество, е прекратил производството в частта му за несъответствие на закона с Европейската конвенция за правата на човека. В решението си по казуа (Р. № 7 от 2001 г.) КС не се произнася по това искане. Ето случай, когато се е проявила целесъобразността на чл. 25, ал. 2 ПОДКС, по силата на който КС може да се произнесе по допустимостта на искането въз всяка фаза на производството.

своя част до съдебната система — Р. № 2 от 28 март 2002 г. по к. д. № 2/2002 г. — ДВ, бр. 35 от 5 април 2002 г.

С решението се дава тълкуване на чл. 98, т. 6, чл. 100, ал. 2 и чл. 129, ал. 2 от Конституцията. Приема се, че предложенията, за които се говори в тях, не са самостоятелни актове, не притежават разпоредителна част и поради това не подлежат на пряко изпълнение. Те са само елемент от фактическия състав по назначаването на съответните лица. Затова те не се обхващат от чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

С оглед на темата ни от значение е тълкуването на чл. 129, ал. 2. Според него предложенията на ВСС за назначаване на председателите на ВКС и ВАС и на главния прокурор не са обжалваеми пред ВАС. На контрол от КС подлежи само указът на президента за назначаването им. Като висши магистрати техният статус е различен от статуса на практикуващите магистрати в съдебната система - той е конституционен, назначаването им става по особен ред, имат специален мандат, нуждаят се от особена стабилност.

В Р. № 2 от 2002 г. се подчертава значението на принципа за правната стабилност (висока ценност в правовата държава!) за ръководните звена на основни структури на съдебната система. Разкрити са нови аспекти на правомощията на президента спрямо съдебната система, респ. на неговите актове - указите.

Решението показва, че: а) тълкуването на КС не е обвързано от законови разпоредби (в случая на ЗСВ и ЗВАС) и ги обезсилва де факто, щом са в противен на тях смисъл; то прави безпредметни и внесените в НС законопроекти, ако те се отнасят до същия въпрос; б) се е стигнало и до тълкуване на конституционна разпоредба (чл. 120, ал. 2), без това да е било поискано и без да е предвидено в определението на съда за допускане на искането.

.....