

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**



31.1.2023 г.

30-29 / 31.01.2023

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дх. № 33/У.А.  
Дата 31.01.2023

**ДО**  
**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**  
**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

*На Ваш № 299 КД от 16.11.2022 г.*

**СТАНОВИЩЕ НА**  
**ПЛЕНУМА НА**  
**ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

*по к. д. № 18/2022 г.*

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

На 15 ноември 2022 г. Конституционният съд с определение № 9 по к. д. № 18/2022 г. е допуснал за разглеждане по същество искането на Министерския съвет на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта относно думите „ и действия“ и „ и ревизии“, и т. 6 в частта относно

думите „или друго закононарушение“ от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп., бр. 62 от 05.08.2022 г.; ЗСВ) и е отклонил искането за даване на задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 в частта „надзор за законност“ във връзка с чл. 127 от Конституцията на Република България (Конституцията) по въпроса: „Систематичното тълкуване на чл. 126, ал. 2 във връзка с чл. 127 от Конституцията на Република България допуска ли главният прокурор, осъществявайки надзор за законност върху дейността на прокурорите, да им възлага извършването на проверки за спазване на законността във всички сфери на управление и на всички административни нива?“, като е прекратил конституционното производство в тази му част.

Със същото определение на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) Върховният административен съд (ВАС) е конституиран като заинтересувана институция за представяне на писмено становище по к. д. № 18/2022 г. в 30-дневен срок от уведомяването.

Конституционно дело № 18/2022 г. е образувано на 27.09.2022 г. по искане на Министерския съвет за даване на задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 в частта „надзор за законност“ във връзка с чл. 127 от Конституцията, както и за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта относно думите „и действия“ и „и ревизии“, и т. 6 в частта относно думите „или друго закононарушение“ ЗСВ като противоречащи на чл. 127, т. 5 от Конституцията.

В искането за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта относно думите „и действия“ и „и ревизии“, и т. 6 в частта относно думите „или друго закононарушение“ от Закона за съдебната власт, Министерският съвет поддържа, че „в

правната теория преобладаващото разбиране не поддържа широките предели на дейността в активността на прокурорската институция“. Твърди се, че „внимателният прочит“ на разпоредбата на чл. 145 ЗСВ „повдига въпроса доколко с нея не само се очертават правомощията на прокуратурата, чрез които се упражняват конституционните ѝ функции, но и дали последните не се разширяват така, че да излизат извън конституционно установените предели на чл. 127 от Конституцията на Република България“.

Според вносителя разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ предписва възлагане от прокурора на проверки не само при данни за незаконосъобразни актове, но и за незаконосъобразни действия, което разширява изключително правомощията на прокуратурата“, в резултат на което вместо последващ надзорът, упражняван от прокуратурата, се превръща в предварителен и „се разпростира върху неограничени по своя характер дейности на изпълнителната власт“.

Министерският съвет твърди в искането, че „нито едно от правомощията на прокуратурата, предвидени в чл. 127 от Конституцията, не предполага прокурор да упражнява надзор или да надзирава дейността на всеки правен субект в държавата или в общината, още по-малко да предотвратява закононарушения“. Според Министерския съвет правомощието на прокурора по чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ да прилага предвидените от закона мерки при наличие на данни не само за извършено престъпление, но и за извършено друго „закононарушение“ представлява „превантивно правомощие на прокуратурата“ и е характерно за общия надзор за законност, какъвто не е предвиден в действащата Конституция.

### **СТАНОВИЩЕ ПО ДОПУСТИМОСТТА НА ИСКАНЕТО**

Пленумът на ВАС изразява становище, че в частта, в която е допуснато за разглеждане по същество, искането на Министерския съвет – легитимен субект на инициатива по смисъла на чл. 150, ал. 1 от Основния закон, е допустимо. Искането за установяване на противоконституционност на горепосочените разпоредби е направено в писмена форма и е мотивирано, с което са спазени изискванията на чл. 17, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) и има изискуемите от чл. 18, ал. 1 и 2 ПОДКС форма и реквизити. Конституционният съд не се е произнасял с решение или определение за допустимостта по предходно искане със същия предмет, поради което не е налице отрицателната процесуална предпоставка по чл. 21, ал. 6 ЗКС.

## **СТАНОВИЩЕ ПО СЪЩЕСТВО НА ИСКАНЕТО**

### **I. Изходни положения**

#### ***1. Надзор за законност – исторически преглед***

Понятието „надзор за законност“ е свързано с историческото развитие на прокурорската институция през годините, респективно с действащото към всеки исторически момент българско законодателство.

След Освобождението в България започва да се изгражда и съдебната система. Счита се, че полагането на нейните основи става с приетите Временни правила за устройство на съдебната власт в България от 1878 г. Тази система, според Правилата, включва всички органи, участващи в правосъдната дейност – съд, прокуратура и адвокатура. Съобразно уредбата делата се разглеждат от председател и двама членове на съда, като прокурор не участва в производството, а председателят на съда прави предложение за следствие, извършвано от член на съда. След

Освобождението прокуратурата е създадена по подобие на руската, която от своя страна е по модел на френската. Именно от Русия и у нас се възприема понятието „прокурорски надзор“ – първоначално като синоним само за прокурор, а не за институция, която възниква доста по-късно. Доста по-късно институцията прокуратура също се обозначава като прокурорски надзор – термин, който съдържа указание за първоначалните функции на института като орган за контрол над всички учреждения, сред които и съдът. Може да се заключи, че още в началото след Освобождението „надзорът за законност“ създава стабилната основа, на която се развиват и се утвърждават сериозни традиции впоследствие. Като част от „прокурорския надзор“, „надзорът за законност“ е едно от важните за времето си измерение на прокурорската дейност. В началото прокуратурата – функционално и институционално, не е била в рамките на съдебната власт.

Търновската конституция, действала от 16.04.1879 г. до 06.12.1947 г., установява принципа на разделение на властите. Съдебната власт принадлежи, според чл. 13 от Конституцията, „... на съдебните места и лица, действащи от името на княза. Отношението на княза към тия места и лица се определя чрез особени наредби“. Тя не съдържа по-подробни разпоредби за съдебната власт. Въпросите за устройството и функциите ѝ са уредени от специални закони за съдоустройството. В такъв исторически контекст терминът „прокурорски надзор“ от самото начало е познат като общо задължение на прокурорите да наблюдават да не се нарушава законът от никого и в случаи на забелязани нарушения да вземат мерки за възстановяването му. От тук може да се изведе, че „прокурорският надзор“ обхваща и обвинителната, и законоохранителната дейност на прокурорската институция. Възприема се, че последната дори

преобладава, като е била и характеристика на този надзор във Франция. Прокурорът не е само обвинител в наказателния процес, а и орган, наблюдаващ правилното прилагане на закона. Прокуратурата и следствието за първи път са самостоятелно уредени в Закона за устройство на съдилищата (ЗУС) в България от 1880 г. С приемането на този закон се отменя първият раздел на Временните правила за устройство на съдебната власт в България от 1878 г. Нормативната уредба, свързана с прокуратурата, се съдържа в раздел трети, озаглавен „За прокурорите“. Според ЗУС прокурорите се назначават към окръжните и апелативните съдилища и към Върховния касационен съд, т. е. в структурата на съдилищата. Съобразно тази уредба, осъществявайки своята дейност, прокурорът се явява в три основни качества: той е пазител на закона, представител на публичния интерес и орган на правителството. Тези три функции на прокурора или на прокуратурата у нас по това време, я поставят близо до френския модел, както вече се отбеляза. Прокурорският надзор се изгражда на йерархичен принцип – прокурорите при окръжните съдилища се подчиняват на апелативните прокурори, а всички прокурори заедно, включително и прокурорите при Върховния касационен съд, се намират в непосредствена зависимост от министъра на правосъдието. Установен е принципът на единство в дейността на прокуратурата, съгласно който всички прокурори и техните заместници са под висшето наблюдение на министъра на правосъдието и действат като негови органи. „Прокурорският надзор“ изпълнява няколко функции: наказателно-съдебна, гражданско-съдебна и административна. Съдържанието на тези функции се изразява в извършването на обвинителна, законоохранителна и надзор в изпълнителна дейност. Наказателно-съдебната дейност първоначално е уредена във Временните съдебни правила, а от 1897 г. – в Закона за углавното съдопроизводство. Гражданско-съдебната функция на

прокурора се изразява в правото му да дава заключения по определени дела, както и да подава апелативни и касационни протести срещу определенията и решенията на гражданските съдилища. Административната функция на прокуратурата се изразява в това, че министърът на правосъдието, като представител на изпълнителната власт, осъществява „надзор“ върху съдебните места и лица чрез прокурорите. Министърът на правосъдието ревизира съдилищата лично или чрез прокурора или неговия помощник, които са към Върховния касационен съд. Прокурорите и техните помощници наблюдават за спазването на законите и установения ред, като за всички констатирани нарушения в съдебните ведомства те уведомяват председателя на съда или министъра на правосъдието. С изменения и допълнения на Закона за устройство на съдилищата промените в прокурорската система детайлизират и доразвиват някои съществуващи и преди разпоредби. Предвижда се „прокурорският надзор“ да включва прокурори и техните заместници. Прокурори има, както и при предходната уредба, при окръжните и при апелативните съдилища, а при Върховния касационен съд е главният прокурор и двама прокурори на отделения. С този закон за първи път се предвижда важна новост – „прокурорският надзор“ става независим от съдебната власт и е под непосредственото ръководство на министъра на правосъдието, който на свой ред е определен за главен държавен прокурор. Когато правят изявления или дават заключения, прокурорите и техните заместници действат въз основа на убеждението и на действащите закони. В случай на забелязана непълнота в закона, прокурорът е следвало да прецени инициране на законодателна промяна и да докладва на министъра на правосъдието, който да реши за начина на процедиране по делото пред Върховния касационен съд. В наказателното производство прокуратурата осъществява „надзор“ върху органите на дознанието и

следствието. Прокурорът може да дава задължителни разпореждания и указания за провеждане на разследване, но сам не може да провежда такова. В гражданското съдопроизводство прокурорът защитава интересите на гражданите, като в определени случаи дава задължително заключение. Прокурорите имат правомощия като „страж на закона“ в съдебните и разпоредителни заседания на съдилищата в гражданския и наказателния процес. Промени в устройството на прокуратурата се правят с Наредбата – закон за устройството на съдилищата от 1934 г. Там се създава „прокурорски надзор“ и при околийските съдилища.

Принципно ново устройство и организация на съдебната система у нас се въвеждат след 1944 г. При действието на Конституциите от 1947 г. и 1971 г. принципът за разделение на държавната власт не намира място в техните текстове. Обратното – прокламира се идеята за единство и неделимост на властта. „Върховният надзор“ за точното изпълнение на законите както от различните правителствени органи и длъжностни лица, така и от гражданите, се извършва от Главния прокурор на Републиката. Прокуратурата, като самостоятелна специализирана институция в лицето на Главна прокуратура, стояща начело на система от органи за „надзор за стриктно изпълнение на законите“, е създадена с Указ № 479 от 22.03.1948 г. на основание Конституцията на Народна република България (НРБ) от 1947 г. Според актуалната тогава уредба прокуратурата се състои от Главен прокурор, окръжни и районни прокурори. Изградена е на принципа на единоначалието и централизма, за точното и еднакво приложение на законите. Главният прокурор отчита дейността на прокуратурата пред Народното събрание. Създава се Закон за прокуратурата (такива се приемат след всеки нов основен закон в този период), който регламентира устройството и дейността на прокуратурата.



В него са спазени основните принципи, върху които е изградена прокуратурата през 1948 г. Главният прокурор продължава да се избира от Народното събрание, подчинен е единствено на него и пред него се отчита. Той отново назначава и уволнява всички прокурори. Главният прокурор участва с право на съвещателен глас в заседанията на Президиума на Народното събрание и Министерския съвет, а прокурорите – в сесиите на народните съвети и техните изпълнителни комитети.

С Конституцията на НРБ от 1971 г. в глава осма „Съд и прокуратура“ се уреждат структурата, функциите и правомощията на съда и прокуратурата. Конституцията от 1971 г. и Законът за прокуратурата от 1980 г. регламентират т. нар. „общ надзор“, който прокуратурата осъществява. Прокуратурата се възприема като орган, който има универсални задължения да се противопоставя на всякакви нарушения на законността. Според действащата уредба задача на прокуратурата е да укрепва социалистическата законност и да пази и защитава: установения обществен и държавен строй; правата и законните интереси на гражданите; правата и законните интереси на държавните, стопанските и обществените органи и организации. С цялата си дейност от прокуратурата се очаква съдействие за възпитаването на длъжностните лица и гражданите в дух на точно и добросъвестно изпълнение на Конституцията и законите. Основните направления на дейността ѝ са: надзор за изпълнение на законите от министерствата и другите ведомства, местните държавни органи, стопанските и обществените организации, длъжностните лица и гражданите (общ надзор); организиране и водене на борба против престъпленията и другите правонарушения; ръководство и надзор за изпълнение на законите от органите на предварителното разследване; участие при разглеждане на делата от съдилищата и другите

правораздавателни органи съобразно правомощията, предоставени на прокурора от закона; надзор за изпълнение на законите при привеждане в изпълнение на присъдите, при изпълнение на наказанията, на другите принудителни мерки и в местата за задържане; привличане на лицата, извършили престъпления, към наказателна отговорност и вземане на мерки за търсене на друга установена от закона отговорност; вземане на мерки за отменяване на противозаконните актове и за възстановяване на нарушените права; проучване на престъпността и другите правонарушения, разработване на мерки за тяхното предотвратяване и за отстраняване на причините и условията, които ги пораждат; участие в усъвършенстване на законодателството.

С настъпването на промените през 1989 г. и възприемането на принципите на правовата държава, законодателят променя мястото и ролята на българската прокуратура. Принципът за разделение на властите, който се възприема отново, налага нов механизъм за осъществяване на функциите на държавата чрез нейните органи. На прокуратурата се възлага спазването на законността, но тази ѝ функция е значително намалена по обем. Това се дължи на факта, че прокуратурата е част от съдебната власт и „надзорът“, който осъществява върху органите на изпълнителната власт, е законодателно уреден и е само за законосъобразността на техните актове и действия (бездействия).

Най-новият етап в изграждането на правосъдната система в България започва от 12.07.1991 г. с приемането от Великото Народно събрание на новата Конституция на Република България. Принципът за разделението на властите е в основата на изграждането на новата дЗемократична и правова държава. Глава шеста на Конституцията със заглавие „Съдебна власт“ отрежда мястото на прокуратурата като част от съдебната власт.

Структурата на прокуратурата следва тази на съдилищата, като се запазва нейната единност и централизираност. „Надзорната“ функция на прокуратурата се изразява в това, че следи за спазване на законността. Конституцията на Република България от 1991 г. предвижда прокуратурата да привлича към отговорност лицата, извършили престъпления и да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер. Дават ѝ се правомощия да ръководи разследването и да упражнява надзора за законосъобразното му провеждане, да извършва самостоятелно разследване, да упражнява надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки. Прокуратурата има правомощия в областта на административния процес, като предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове, а в предвидените със закон случаи прокурорите участват в граждански и административни дела. Конституционният законодател предприема стъпки в посока за намаляване на засилената с предишната Конституция на НРБ от 1971 г. обща надзорна функция на прокуратурата. Прокуратурата се състои от главен прокурор, Върховна касационна прокуратура, Върховна административна прокуратура, Национална следствена служба, апелативни прокуратури, военно-апелативна прокуратура, окръжни прокуратури, военно-окръжни прокуратури и районни прокуратури. В състава на окръжните прокуратури има следствени отдели. Основното предназначение на съдебната власт е да защитава правата и интересите на гражданите, юридическите лица и държавата. В това се изразява правозащитната функция на съдебната власт, която се осъществява чрез: правосъдие, прокурорски надзор и следствие. Прокуратурата изпълнява своята част от основната задача, възложена на съдебната власт, като следи за спазване на законността. Тази функция се осъществява чрез способите, предвидени в разпоредбата на чл. 127, т. 1 - 6 от Конституцията. Прокуратурата е елемент от

съдебната власт и същевременно е самостоятелно обособена структура наред със съдилищата. Прокуратурата има специализирани органи, които упражняват част от правозащитната функция, възложена на съдебната власт. Съдилищата решават правни спорове, след като бъдат сезирани от засегнатите лица, прокуратурата следи за спазване на законността, а следствието – извършва разследване по наказателни дела в случаите, предвидени в закон.

## ***2. Конституционната конструкция „надзор за законност“ в практиката на Конституционния съд***

Конституционната конструкция „надзор за законност“ е предмет на тълкувателни решения № 8/2005 г. по к. д. № 7/2005 г. и № 11/2020 г. по к. д. № 15/2019 г., в които е даден еднозначен отговор относно основната задача на прокуратурата, за функциите, за способите и обхвата на прокурорския надзор по смисъла на чл. 126, ал. 2 и чл. 127 от Конституцията.

В тълкувателно решение № 8/2005 г. по к. д. № 7/2005 г. Съдът е посочил, че „специфичната основна функция на прокуратурата – да следи за спазването на законността“, се осъществява не произволно, а в строго определени от конституционния законодател граници, очертани чрез способите, които са формулирани в разпоредбата на чл. 127 от Конституцията.

В тълкувателно решение № 11/2020 г. по к. д. № 15/2019 г. Конституционният съд изяснява, че „семантичното съдържание на понятието „надзор“ е надзираване, наглеждане, грижа за нещо, наблюдение над някого или нещо и то е взето предвид от конституционния

законодател при определяне на правната характеристика на надзора за законност". Конституционният съд приема в мотивите на тълкувателното решение, в светлината на поставения тълкувателен въпрос, че „систематичното тълкуване на чл. 126, ал. 2 във връзка с чл. 127 от Конституцията налага извода, че правомощията на главния прокурор по ал. 2 на чл. 126 са относими към осъществяването на основната задача на прокуратурата чрез способите по чл. 127 от Конституцията, т. е. само към онази дейност на прокурорите, чрез която се реализира пряко основната функция на прокуратурата като подсистема на съдебната власт“. В същото решение се очертават и границите на надзора за законност по смисъла на чл. 126, ал. 2 и чл. 127 от Конституцията, като се посочва, че същият не може да накърнява конституционни принципи и права, като на преден план е изведен принципът на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

В мотивите на решение № 4/2017 г. по к. д. № 16/2016 г. Конституционният съд посочва: „За разлика от Конституцията от 1971 година, която предвиждаше, че главният прокурор упражнява „надзор за точното и еднакво изпълнение на законите от министерствата и другите ведомства, местните държавни органи, стопанските и обществените организации, длъжностните лица и гражданите“, действащата Конституция не урежда т. нар. „общ надзор за законност“. Прокуратурата не упражнява общ надзор, а следи за спазването на законността чрез функциите, които изчерпателно са определени от Конституцията. Извън хипотезата на чл. 30, ал. 3 от Конституцията никакво установено със закон правомощие на прокуратурата няма да има конституционно основание, ако не попада в обхвата на чл. 127 от Основния закон, дори обективно да е насочено към защита на законността“.

Това разбиране на Конституционния съд е в съответствие с волята на конституционния законодател, изразена по време на проведените дебати във Великото народно събрание (вж. Протокол от 8 май 1991 г. и Протокол от 24 юни 1991 г. от проведени заседания на Комисията по изработване на проект за Конституция на България, както и Протокол от 24.06.1991 г. от пленарно заседание, второ четене на законопроекта за Конституция).

В мотивите на решение № 7/2004 г. по к. д. № 6/2004 г. е направено обобщение, че основната конституционна рамка на прокурорската дейност е ясно очертана в чл. 127 от Конституцията и е в съответствие с основната конституционно закрепена задача на прокуратурата да следи за спазването на законността, вкл. да отстоява активно интересите на държавата и обществото.

### ***3. Разпоредбата на чл. 145 ЗСВ и надзора за законност***

Разпоредбата на чл. 145 ЗСВ се намира в Глава шеста „Прокуратура“ на устройствения закон на съдебната власт. Разпоредбата предвижда, че прокурорът при изпълнение на неговите функции, регламентирани в закона, може:

1. да изисква документи, сведения, обяснения, експертни мнения и други материали, като определя срок за получаването им;
2. лично да извършва проверки;
3. да възлага на съответните органи при данни за престъпления или за незаконосъобразни актове **и действия** да извършват проверки **и ревизии** в определен от него срок, като му представят заключения, а при поискване - и всички материали;
4. да призовава граждани или упълномощени представители на юридически лица, като при неявяването им без уважителни причини може да разпорежи принудително довеждане;

5. да изпраща материалите на компетентния орган, когато установи, че има основание за търсене на отговорност или за прилагане на принудителни административни мерки, които не може да осъществи лично;

6. да прилага предвидените от закона мерки при наличие на данни, че може да бъде извършено престъпление от общ характер **или друго закононарушение**.

Вносителят на искането поддържа тезата, че разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта относно думите „и действия“ и „и ревизии“, и т. 6 в частта относно думите „или друго закононарушение“ от Закона за съдебната власт разширяват конституционните функции на прокуратурата извън установените предели на чл. 127, т. 5 от Основния закон, в резултат на което вместо последващ надзорът, упражняван от прокуратурата, се превръща в предварителен и се разпростира върху неограничени по своя характер дейности на изпълнителната власт, подобно на общия надзор за законност, какъвто не е предвиден в действащата Конституция.

Според вносителя на искането посочените законови разпоредби в оспорените части противоречат на чл. 127, т. 5 от Конституцията.

В правната литература правомощието на прокуратурата по чл. 127, т. 5 от Конституцията се свързва с т. нар. „общ надзор за законност“, установен с отменените Конституции от 1947 г. и 1971 г. и приетите при тяхното действие Закон за прокуратурата от 1952 г. (отм.), Закон за прокуратурата от 1960 (отм.) и Закон за прокуратурата от 1980 (отм.); приема се, че доколкото действащата Конституция премахва или ограничава общия надзор, дотолкова и правомощието на прокурора по чл. 127, т. 5 от Конституцията следва да се тълкува стеснително или напълно да отпадне от Основния закон.

Принципът на разделение на властите, прогласен в чл. 8 от Конституцията, в действителност не изглежда съвместим с осъществяването на „общ надзор за законност“ от прокуратурата. Но евентуалната колизия е свързана основно с широките възможности за пряка намеса в дейността на съдилищата и органите на изпълнителната власт, с която прокуратурата разполага по отменената правна уредба. Правомощието на прокурора да обжалва незаконосъобразни административни актове не е тоталитарна специфика и негов аналог може да бъде открит в правните системи на редица демократични страни. В този смисъл е и Решение № 4/2017 г. на КС по к. д. № 16/2016 г., в което се приема, че по действащата конституция прокуратурата не осъществява „общ надзор за законност“, но продължава да следи за спазване на законността чрез функциите, които са ѝ определени от Конституцията; прокурорската функция за защита на законността се осъществява не произволно, а чрез изчерпателно уредените в чл. 127 от Конституцията способности, един от които е предприемане на „действия за отмяна на незаконосъобразни актове“.

Същността на посочения способ е разгледана и в Решение № 5/2003 г. по к. д. № 5/2003 г., в което Конституционният съд приема, че правомощието на прокуратурата по чл. 127, т. 3 от Конституцията – да предприема действия по отмяна на незаконосъобразни актове, е предвидено като средство за защита на обществения интерес. Да се допусне ограничение на това правомощие, като се изключи чрез закон, означава да се допусне „ограничена“ или „непълна“ защита на обществения интерес в случаите, когато той е застрашен или накърнен. Обратното означава да се предпостави недобросъвестност на прокуратурата, което е недопустимо. Отделен е въпросът, че за правомощията на прокуратурата в Конституцията няма текст, аналогичен



на чл. 120, ал. 2. Протестирането на административните актове от прокурора включва и отнасянето им пред по-горния административен орган, а не само пред съда.

В тази връзка следва да се посочат и мотивите на Решение №11/2016 г. по к. д. № 7/2016 г., в които е прието, че следва да бъдат разграничени актовете и действията, които прокурорът осъществява в изпълнение или за осигуряване на конституционните функции на прокуратурата, установени в чл. 127 от Конституцията, от другите актове и действия, които допълнително са му възложени със специален закон. Конституционният съд приема, че в първия случай прокурорската институция като структура на съдебната власт, в частност всеки съответно оправомощен прокурор като орган на същата власт, следи за спазване на законността съобразно предписанията на Основния закон. Съдът посочва, че тази категория властнически актове и действия, а такива са всички актове и действия по Закона за съдебната власт, Наказателно-процесуалния кодекс, Гражданския процесуален кодекс, Административнопроцесуалния кодекс, Закона за изпълнение на наказанията и Закона за административните нарушения и наказания, съставляват проявление на върховна, конституционно предоставена власт, поради което не могат да бъдат окачествени като изпълнителни (административни). Това се отнася и за актовете и действията на прокурора по други закони, които също са в изпълнение на функциите по чл. 127 от Конституцията (например предприемане на действия, насочени към отмяната на незаконосъобразни актове). Конституционният съд посочва, че несъмнено прокурорските актове от посочения вид остават извън визираните в чл. 120 от Конституцията. Поначало те не подлежат на външен контрол за законосъобразност пред съда, освен ако такъв контрол е предвиден изрично от закона в случаите, когато засягат индивидуални

права и законни интереси. Във втория случай – при другите актове и действия, които допълнително са възложени със специален закон на прокуратурата и които прокурорът осъществява не в изпълнение или за осигуряване на конституционните функции на прокуратурата, установени в чл. 127 от Конституцията, Конституционният съд приема, че в тези случаи прокурорът действа като административен орган, поради което такива негови правомощия следва да се третират като управленски (административни), които се ползват с конституционноправни режим, установен в чл. 120 от Конституцията за всички административни актове.

Допълнителни съображения се съдържат в Решение № 5/2007 г. по к. д. № 11/2006 г., което коментира същността на публичната функция за защита на законността и осъществяването на общ надзор за законност на администрацията: „В случай че се възприеме позицията, че всеки всякога и за другите може да атакува актове на изпълнителната власт дори когато не само негови лични, а и ничии права не са нарушени или застрашени, тогава правото на защита се отъждествява с публичната функция за контрол на законността и правозащитната дейност на държавните органи. Принципната разлика между правото на защита срещу изпълнителната власт и правозащитната дейност на овластените държавни органи се състои в това, че тези две форми за контрол на законността имат различни основания, от които произтича правно защитената възможност да се атакуват подзаконовите нормативни актове. При държавните органи защитата на законността произтича от мандата, възложен им чрез избор или назначаване, и овластяването им с правомощия в Конституцията и законите. Те защитават правата на всички, без да имат личен интерес, обусловен от нарушени или застрашени права, по силата на пълномощията си, произтичащи от политическото представителство – с други думи, от

прякото или индиректно упълномощаване от суверена да бранят правата държава и демократичното управление”.

На тази основа може да се приеме, че практика на Конституционния съд не предвижда стесняване на прокурорската функция по чл. 127, т. 5 от Конституцията.

От друга страна, надзорът за законност не означава, че прокуратурата разполага с административни правомощия по отношение на държавните органи и че може да се намесва в оперативната дейност на държавните органи, както и да влияе на тяхната независимост. Противното би означавало, че тя би се превърнала в административен орган, а не орган на съдебната власт, а надзорът за законност – в административен контрол, може би от различен вид, но все пак административен контрол.

Съгласно чл. 127 от Конституцията основна функция на прокуратурата е да следи за спазването на законността. Съществена част от тази функция е правомощието на прокуратурата да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове. Чл. 16, ал. 1, т. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) уточнява, че прокурорът следи за спазване на законността в административния процес, като предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни и съдебни актове. В случая понятието „административен процес“ има най-общ смисъл, съответен на предмета на АПК, както е посочен в чл. 1 АПК. Предвид предмета на конституционното дело, становището на пленума на ВАС се съсредоточава върху обхвата на надзора за законност, изразяващ се в предприемане на действия за отмяна на незаконосъобразни административни актове, както и дейността по предотвратяване, разкриване и наказване на административни нарушения, в съответствие с чл. 145 ЗСВ.

Упражняването на надзор за законност върху административните актове е присъща дейност на прокуратурата след създаването ѝ като орган на държавната власт в страната. В различните периоди от развитието си и без значение от организационното устройство – ситуиран към съда прокурорски надзор (в първоначалния етап); самостоятелна и независима институция (предходния модел) или част от съдебната власт (към настоящия момент) – е упражняван в различна степен такъв надзор. При сега действащата нормативна уредба осъществяването на този надзор е нормативно уредено в ЗСВ – в чл. 145, ал. 1 са посочени способите, чрез които прокуратурата упражнява правомощията си, като някои от хипотезите – тези по т. 3, да се възлагат проверки и ревизии при данни за незаконосъобразни актове и действия, и т. 6, да се прилагат предвидени от закона мерки при данни, че може да се извърши правонарушение, са относими главно към надзора за законност. Изрично в ал. 5 е уредено правомощието на прокурора да протестира и иска отмяна или изменение на незаконосъобразни актове в срока и по реда, предвидени със закон, вкл. да спре изпълнението на акта до разглеждането на протеста от съответния орган. Законът урежда участието в широк смисъл, т. е. както в отделни съдебни административни дела, така и в производства по издаване, оспорване, възобновяване и др. на административни актове. Дейността на прокуратурата по надзора за законност е конкретизирана и от вътрешнослужебни актове – заповеди и указания, със задължителен характер.

При осъществяването на надзора за законност прокурорите следва стриктно да съблюдают своята компетентност. Компетентността представлява предоставената от закона възможност на прокурора да извърши определено действие или да издаде определен акт, като в понятието „закон“ се включват всички нормативни актове. Не на последно

място, при осъществяване на надзора за законност, във всеки случай е необходимо да се посочва точно приложимото основание по чл. 145, ал. 1, т. 1 – 6 ЗСВ, въз основа на което се предприемат конкретните мерки (така се спазва принципът на законоустановеност на тази прокурорска дейност).

Според чл. 145, ал. 1, т. 1 ЗСВ могат да се изискват документи, сведения, обяснения, експертни мнения и други материали, т. е. всякакви данни. Това е особено приложим способ при упражняване на надзора за законност, доколкото доказателствата в административния процес са главно писмени. С получаването им се придобива пълна представа за условията, при които е действал административният орган.

Съгласно разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 2 ЗСВ при изпълнение на функциите си прокурорът може лично да извършва проверки. Те се провеждат, за да се установят факти и обстоятелства с правно значение съобразно предмета на надзора за законност.

За другите случаи (вкл. когато е необходимо да се извършат действия на материално изпълнение или са нужни специални познания или компетентност) съществува разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ – възлагане на съответните органи, при данни за престъпления или за незаконосъобразни актове и действия, да извършват проверки и ревизии в определен срок, като представят заключения, а при поискване – и всички материали. В някои хипотези прилагането на този метод е изрично закрепено в специалните закони, уреждащи дейността на контролните органи. На първо място, дейността се възлага, по правило, на някой от избраните органи с контролни правомощия в дадена сфера. По-нататък дейността на органите е законоустановена, като обикновено се регламентират детайлно както правомощията им (да разкрият закононарушенията, да вземат мерки за отстраняване на последиците, да санкционират отговорните лица), така и способите за действие, в т. ч. се

уреждат възможностите им да търсят съдействие от други държавни органи, както и да им се оказва съдействие от проверяваните. Не на последно място - това са органи, които са специализирани по фактически начин на извършване на съответната дейност и приложимата правна материя, с резултат по-високи компетентност и професионализъм в действията им. С оглед всичко изложено, този метод е широко разпространен, като от важно значение е точното определяне на органа, на който се възлагат инспекционни действия. При възлагането на проверки и ревизии следва да се има предвид, че прокуратурата притежава присъщи правомощия в сферата на наказателното право и процес и обратно, прокуратурата не притежава законови възможности да упражнява пряко чужди властнически функции. Т. е. от прокурора следва да се възлагат законови действия на органите, компетентни да ги осъществят.

Възможностите на прокурора по чл. 145, ал. 1, т. 4 ЗСВ да призовава граждани или упълномощени представители на юридически лица, като при неявяването им без уважителни причини може да разпорежи принудително довеждане, не се нуждаят от подробно разясняване. Необходимо е да е извършено надлежно призоваване, по конкретен повод, а причините за неявяването да са проверени с оглед евентуалната им основателност.

Прокурорът има и правомощията по чл. 145, ал. 1, т. 5 и т. 6 ЗСВ да изпраща материалите на компетентния орган, когато установи, че има основание за търсене на отговорност или за прилагане на принудителни административни мерки, които не може да осъществи лично, и да прилага предвидените от закона мерки при наличие на данни, че може да бъде извършено престъпление от общ характер или друго закононарушение. Хипотезите на т. 5 и т. 6 обаче не са идентични. В случаите на т. 5 е ясно, че прокурорът сам не може да приложи принудителна административна

мярка и затова трябва да изпрати материалите на органа, който може да направи това. Органът действа при условията на оперативна самостоятелност, т. е. той преценява дали да наложи принудителната мярка, каква да бъде тя по вид и размер. Задължението му да уведоми за решението си е свързано с правомощието на прокурора да упражнява надзор за законност върху актовете на административните органи. Редакцията на т. 6 е по-различна, в смисъл, че прокурорът прилага предвидените в закона мерки при наличие на данни, че може да бъде извършено престъпление от общ характер или друго закононарушение. Терминът „прилага“, въпреки императивния си характер, в по-широк смисъл дава две възможности. Първата - прокурорът сам да приложи мярката, ако законът пряко го оправомощава за това. И второ - ако прокурорът не може лично да приложи мярката, изготвя предложение до органа, който по закон може да я приложи. В случая се ангажира оправомощен орган, за да извърши действия с оглед реализиране на отговорност или да отстрани закононарушение. Съответният орган упражнява правото си на суверенно решение в рамките на закона.

Гореизложеното следва да се основава на посочените по-долу принципи:

#### 1. Законосъобразност

Това означава да се действа в рамките на дадените от закона правомощия и по ред, определен от закона. За прокурора правомощията са разписани преди всичко в чл. 145 ЗСВ и се изразяват във възможността и задължението да изисква документи, сведения, обяснения, експертни мнения и други материали, да възлага на съответните органи, при данни за престъпления или за незаконосъобразни актове и действия, да извършва проверки и ревизии в определен от него срок, като му представят заключения и събраните материали, да изпраща материалите

на компетентния орган, когато установи, че има основание за търсене на отговорност или за прилагане на принудителни административни мерки, които не може да осъществи лично, да прилага предвидените от закона мерки, при наличие на данни, че може да бъде извършено престъпление от общ характер или друго закононарушение. При упражняването на надзор за законност спрямо административни актове на контролни органи, техни действия или бездействия прокурорът прилага съответните разпоредби на АПК, ЗАНН и другите закони, които предвиждат негови правомощия, включително и това да иска спиране изпълнението на протестиран незаконосъобразен акт до разглеждането на протеста. Едновременно с това според чл. 145, ал. 2 ЗСВ разпореденията на прокурора, издадени в съответствие с неговата компетентност и закона, са задължителни за държавните органи и длъжностните лица, както и оказването на съдействие на прокурора и осигуряването на достъп до съответните помещения и места. По отношение на взаимодействието между прокуратурата и контролните органи, в една част от разпоредбите на специалните закони е изрично разписано, в други – не. В последните случаи, прокурорът следва да се позове на общата разпоредба на чл. 205 НПК, според която всички длъжностни лица, когато узнаят за извършено престъпление от общ характер, трябва да уведомят незабавно органа на досъдебното производство. В подобен смисъл е и текстът на чл. 33, ал. 2 ЗАНН, където е предвидено административнонаказателното производство да се прекратява, а материалите да се изпращат на прокурора, когато се установи, че деянието представлява престъпление.

## 2. Ефективност

Този принцип предполага постигане на максимални резултати при оптимално използване на финансови средства, човешки ресурс и време. Гаранции за реализирането му са пълноценната обмяна на информация



между прокуратурата и контролните органи, а така също добрата координация в действията. Тук е важна и обратната връзка за резултата по подадена информация или извършено действие. Когато няма изрична законова забрана, контролните органи следва да бъдат уведомявани за решенията на прокуратурата по изпратените материали, тъй като крайното прокурорско решение има значение за правилността и законосъобразността на бъдещата им практика.

### 3. Независимост и самостоятелност

Той е основният принцип при взаимодействието между прокуратурата и контролните органи. Гаранция е за справедливост и пряко съдействие за укрепване на авторитета на държавните органи. Прокурорът не може да встъпва във функции на административен/контролен орган и да оказва влияние върху решението му.

### 4. Принцип на служебното начало

Този принцип е общ както за дейността на прокуратурата, така и за дейността на административните/контролните органи, въпреки че в някои случаи последните действат по жалби, сигнали, предложения и пр. За взаимодействието между прокуратурата и органите определено може да се каже, че то е израз на служебното начало в най-чистия му вид.

### 5. Отчетност и прозрачност в работата

Този принцип е характерен за края на съвместните действия или действията по взаимодействие. Същността му се изразява в това да се обобщи и анализира събраната информация по определени критерии с цел предприемане на по-ефикасни мерки за отстраняване на закононарушенията.

## **II. Относно конституционoсьобразността на оспорените с искането разпоредби**

**1. Относно разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ в частта „относно думите „ и действия“**

Становището по същество относно разпоредбата на чл. 145. ал. 1, т. 3 ЗСВ в посочената част, досежно противоречието ѝ с чл. 127, т. 5 от Конституцията, се обуславя от изходната позиция да се изясни съдържанието на правомощието по чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ във връзка с основната функция на прокуратурата да следи за спазване на законността (надзор за законност) чрез предвидените за това способности в чл. 127 от Конституцията.

Член 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ предвижда едно правомощие на прокурора – „да възлага на съответните органи да извършват проверки и ревизии в определен от него срок, като му представят заключения, а при поискване - и всички материали“. То може да се упражни на изрично определените в същата разпоредба основания – при данни за престъпления или данни за незаконосъобразни актове и действия.

Основанията за упражняване на това правомощие на прокурора, които се съдържат в чл. 145, ал. 1. т. 3 ЗСВ, са алтернативни – при наличие на данни за престъпления или при наличие на данни за незаконосъобразни актове и действия. Така в случаите, когато данните, с които разполага прокурорът са за престъпление, проверката или ревизията е насочена към събирането на достатъчно данни, въз основа на които да се формира обосновано предположение, че има извършено престъпление.

Когато основанието за упражняване на правомощието са данни за незаконосъобразен акт, съдържанието на контролната дейност (проверка или ревизия) е с различна насоченост. От езиковия израз на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ в частта „незаконосъобразни актове и действия“ на практика се извеждат няколко възможни хипотези.

Първата от тях обхваща случаите, когато данните, с които прокурорът разполага, са относими към изричен акт на орган на държавно управление (административен акт, съдебно решение или др.), за който се твърди, че е незаконосъобразен. Тогава чрез упражняването на правомощието по чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ прокурорът проверява достоверността или основателността на данните за незаконосъобразността на акта. Резултатите от контролната дейност могат да са основание за две последващи алтернативни юридически възможности за прокурора. Ако данните са достоверни и основателни да се направи обосновано предположение, че актът е незаконосъобразен, прокурорът следва да упражни правомощието си по чл. 145, ал. 6 ЗСВ – да сезира съд или друг орган, който в конкретния случай е компетентен да се произнесе по този акт, като спазва реда, предвиден в съответния за този случай закон. Ако в рамките на контролната дейност не се потвърди достоверността или основателността на данните, че актът е незаконосъобразен, правно основание за предприемане на последващи действия от прокурора няма.

Втората хипотеза обхваща случаите, когато данните, с които прокурорът разполага, са за незаконосъобразност, но не са относими към изричен акт на орган на държавно управление. Тя е възможна в административното право, предвид че властническото си волеизявление органът на държавно управление може да изрази и чрез конклюдентни действия или знаци. Тогава контролната дейност, която прокурорът може да осъществи на основание чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ, следва да е насочена към установяване дали съответните действия са административен акт, или са фактически действия на орган на държавно управление, както и да провери основателността на данните относно законосъобразността.

В тази хипотеза последващите действия на прокурора се определят от резултатите на контролната дейност. Ако чрез нея се установи, че

действията са властническо волеизявление на орган на държавно управление и то е незаконосъобразно, прокурорът упражнява правомощието си по чл. 145, ал. 6 ЗСВ, т. е. предприема необходимите действия за спазване на законността - така, както и при изричен незаконосъобразен акт. Ако чрез контролната дейност се установи, че са извършени фактически действия от орган на държавно управление или длъжностно лице, които не се основават на административен акт или на закона, прокурорът преценява кое друго негово правомощие може да упражни като последващи свои действия, напр. друго правомощие по чл. 145, ал. 1 ЗСВ или правомощия по АПК.

Независимо от използвания съюз „и“ в чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта „незаконни актове и действия“ необходимостта от упражняване на това правомощие може да има и трета хипотеза. Тя обхваща случаите, когато данните, с които прокурорът разполага, са само за незаконосъобразни действия и е възможна като самостоятелна във връзка с някои от случаите, предвидени в закон, за участие на прокурора в граждански дела. Тогава прокурорът може да упражни правомощието си по чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ за установяване на достоверността и основателността на данните, за да може да упражни законното си правомощие да инициира съответното гражданско производство. Напр. данните дават основание прокурорът да упражни правото си на иск в охранително производство.

Съпоставянето на представеното съдържание на правомощието по чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ със способите по чл. 127 от Конституцията води до извод, че то е относимо към различни способности за упражняване на надзор за законност като основна функция на прокуратурата да следи за спазване на законността.

Възлагането на проверка или ревизия на основание „данни за престъпления“ е относимо към способите в чл. 127 от Конституцията,

които са свързани с участието на прокурора в наказателното производство – ръководи го, упражнява надзор за законосъобразното му провеждане, може да извършва разследване и привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер. Безспорно е, че всеки от тях е формулиран така, че да отразява максимално точно начините на действие на прокуратурата в съответствие с нивото на абстрактност, което се изисква за конституционните норми. Поради това способите, които са относими към участието на прокурора в наказателното производство (чл. 127, т. 1 – 4 от Конституцията), визират образувано такова производство. Това означава и че за да протече то законосъобразно, прокурорът е задължен да прилага правилата на наказателния процес, съдържащи се в НПК.

Възлагането на същите видове контролни дейности – проверка или ревизия, на основание „данни за незаконосъобразни актове и действия“ е относимо към способите в чл. 127 от Конституцията – да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове (т. 5) и да участва в граждански или административни дела в случаите, определени в закон (т. 6). И двата способа указват, че правото не допуска прокурорът по своя преценка да отмени незаконосъобразен акт. Затова чл. 127, т. 5 от Конституцията определя начина на действието му чрез „предприемане на действия за отмяна“, а за тяхната законосъобразност прокурорът е задължен да приложи правилата в приложимия за конкретната отмяна закон. Тази логика изразява и чл. 127, т. 6 от Конституцията, която предвижда изрична конституционна делегация за създаване на законова норма в кои дела участва прокурор.

На описаните дотук особености на конституционната уредба е съответен теоретичният извод в наказателнопроцесуалната наука, че правомощието по чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ е предпроцесуално по отношение на

наказателното производство. По тази причина същото е регламентирано в ЗСВ, а не в НПК. Тази характеристика на правомощието не се променя и в случаите, когато основание за упражняване на същото правомощие са данни за незаконосъобразни актове или действия, като по същите причини то е регламентирано общо в ЗСВ и детайлизирано в други закони.

Представеният по-горе анализ на съдържанието на правомощието по чл. 145, ал. 1, т. 3 дава основание за извода, че езиковият израз в частта „незаконосъобразни актове и действия“ не е случайно законодателно решение. Той отразява именно възможността прокурорът да го упражнява във връзка с всички способи по чл. 127 от Конституцията, към които е относимо, поради което същото не излиза извън обхвата на основаната функция на прокуратурата да следи за спазване на законността, установена с Конституцията.

**Предвид изложените аргументи, Пленумът на ВАС намира, че чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ в частта относно думите „и действия“ не е в противоречие с чл. 127 от Конституцията.**

## ***2. Относно разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ в частта относно думите „и ревизии“***

В сходна насока, но от гледна точка на формите на контролната дейност, изразява и езиковият израз на чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта „проверки и ревизии“. Няма спор, че в многообразието на казусите, във връзка с които правомощието може да намери приложение, прокурорът прави преценката коя от двете форми на контролна дейност – проверка или ревизия, следва да се приложи, като съобразява особеностите на

конкретния случай.

Използването на термините „проверка“ и „ревизия“ в устройствения закон на съдебната власт се основава на същността на тези дейности, изяснена от правната наука във връзка с контролната дейност в сферата на общественото управление. Както вече се посочи по-напред в настоящото изложение, основната функция на прокуратурата, определена ѝ на конституционно ниво, е да следи за спазване на законността. Предвид, че прокуратурата е подсистема на съдебната власт, нейната контролна дейност в областта на общественото управление е с по-ограничен обхват в сравнение с тази, която се осъществява в рамките на управленската дейност. По-ограничена, защото тя се упражнява само с оглед на „законосъобразното проявление на контролираните дейности, а не и с оглед на тяхната правилност“. Именно това е основанието още в ЗСВ от 1994 г. (отм.), а впоследствие и в действащия ЗСВ, да се предвиди правомощие на прокурора да осъществява контрол и да се определят изрично основанията, на които той може да го упражнява.

Правната теория определя „проверка“ като властническа дейност на контролиращия орган по упражняване на контрол по отношение на дейността на контролирания орган по изпълнение на дадените му нареждания и указания от всички по-горестоящи органи на проверявания орган, които имат отношение към проверяваната дейност. „Ревизия“ също се разглежда като контролна дейност, която се осъществява в точно определени случаи и обекти и се осъществява инцидентно от специални лица и органи, натоварени да извършат проверката в точно определен момент и период. Съпоставянето на съдържанието на двата термина дава основание за безспорния извод, че те са в съотношение род към вид. Характеристиката на родов термин има „проверка“, а „ревизия“ е онзи неин вид, който обхваща случаите, когато за осъществяване на

контролната дейност се изискват специални знания.

Правомощието в чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ е едно — да възлага проверки и ревизии. И при двете основания за упражняването му съдържанието му е идентично – контролна дейност. Различията се проявяват само по отношение на конкретната ѝ насоченост в зависимост от основанието, както вече се изясни по-горе в изложението.

**Предвид изложените аргументи, Пленумът на ВАС намира, че чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ в частта относно думите „и ревизии“ не е в противоречие с чл. 127 от Конституцията.**

***3. Относно разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ в частта относно думите „или друго закононарушение“***

Вносителят на искането изяснява същността на правомощието по чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ през призмата на обхвата на надзора за законност, установен в чл. 127 от Конституцията. Като основен аргумент и в тази част на обстоятелствената част на искането се посочва, че надзорът е ограничен чрез способите за неговото осъществяване, които лимитативно са изброени в т. 1 – 6 на чл. 127 от Конституцията. Поради това, според вносителя, чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ в частта относно думите „или друго закононарушение“ разширява обхвата на основната функция на прокуратурата с оправомощаването на прокурора да предотвратява закононарушения.

Прецизността на изводите относно преценката за съответствие с чл. 127, т. 5 от Конституцията на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ в посочената в искането част също се обуславя от изходната позиция, изложена по-горе,



да се изясни съдържанието на правомощието по чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ в неговата цялост.

Според чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ прокурорът може „да прилага предвидените от закона мерки при наличие на данни, че може да бъде извършено престъпление от общ характер или друго закононарушение“.

Начинът на формулирането на правомощието по чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ е идентичен с този по чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ. И тук разпоредбата съдържа едно правомощие – да прилага предвидените в закона мерки. И тук основанието е предвидено изрично – да са налични данни, че може да бъде извършено престъпление или друго закононарушение.

През призмата на първата хипотеза (предстои извършване на престъпление) правната теория определя чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ като оправомощаване за извършване на превантивна дейност. Този извод на същите аргументи е относим и за случаите, когато данните са за предстоящо извършване на друго закононарушение.

Във връзка със съдържанието на това правомощие следва да се даде отговор на няколко въпроса. На първо място - какво е съдържанието на основанието за упражняването му в частта „или друго закононарушение“. Неговият отговор следва да се изведе чрез систематичното тълкуване на формулировката, която установява основанието — „престъпление или друго закононарушение“. Очевидно данните, с които прокурорът разполага, следва да са за нарушение, предвидено в закон. Съотнасянето на това съдържание към действащото законодателство дава основание за извода, че другият вид правонарушения, наред с престъпленията, съществуването на които се основава на принципа на законност за установяването им, са административните нарушения (чл. 2, ал. 1 ЗАНН). Този извод се подкрепя и от аргументираната отдавна в правната теория

теза, че тези два вида правонарушения се разграничават въз основа на степента на обществената им опасност, т. е. характеристиката на деянието от гледна точка на въздействието му върху обществените отношения, които се засягат с него. Нещо повече - на основание чл. 2, ал. 1 ЗАНН административни нарушения са деянията, които нарушават установения ред на държавно управление, т. е. застрашават или увреждат държавен или обществен интерес. Изводът, че „други закононарушения“ по смисъла на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ са само административните нарушения, кореспондира и с волята на законодателя да определи ролята на прокурора в административните производства и чрез другите правомощия, които са относими към тях и са уредени в чл. 145 ЗСВ (ал. 1, т. 3 и ал. 6). Наред с това изводът е съответен и на волята на конституционния законодател за ограничаване на възможностите за намеса на прокурора в гражданските отношения.

Вторият въпрос е свързан с другата част от основаниято за упражняване на правомощието по чл. 143, ал. 1, т. 6 ЗСВ - прокурорът да разполага с данни, че предстои извършване на административно нарушение. Без значение е дали той е сезиран или се е самосезирал. От значение е към момента на неговата преценка дали да упражни правомощието си по чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ данните да са налични. С оглед основната функция на прокуратурата да следи за спазване на законността „наличие на данни“ по смисъла на обсъжданата разпоредба следва да се разбира като данни, които сочат на непосредствена и реална опасност за извършване на административно нарушение. Да се приема, че основаниято е налице, когато данните дават основание да предположи, че може нарушението да се извърши, е несъответно на останалата част от уредбата в ЗСВ, която има отношение към мястото и ролята на прокурора в административния процес.

Това тълкуване дава отговор и на въпроса какви мерки от предвидените в закона може да прилага прокурорът в този случай. Предвид систематичното място на правомощието в чл. 145, ал. 1 ЗСВ, такива мерки могат да са другите правомощия, съдържащи се в същата разпоредба. Да се приеме, че всички изброени намират приложение и в случаите по т. 6 на чл. 145, ал. 1 би било тълкуване в противоречие със закона. Това е така, защото естеството на правомощието по т. 6 изключва осъществяване на контролна дейност във вида и на проверки, ревизии, изискване на документи и др., описани в чл. 145, ал. 1, т. 1 – 4 ЗСВ. А ги изключва, защото контролна дейност за предстоящо извършване на закононарушение няма предмет и насока, тъй като няма какво да се установява с нея. Тя не може да се насочи към установяване на причини и условия, които са създали реалната и непосредствена опасност от извършване на административното нарушение, защото причините и условията могат да се преценяват само във връзка с вече извършено административно нарушение. По същата причина не може да се насочи и към събиране на достатъчно данни, че има реална и непосредствена опасност за извършване на административно нарушение. Както се посочи по-напред в изложението, такива следва да са наличните данни, въз основа на които прокурорът прави преценка дали да упражни правомощието си по чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ.

Правомощието по чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ е правното основание да активира друг юридически механизъм – да се предотврати извършването на административното нарушение, за което сочат наличните данни, и вредните последици от него. Затова възможната мярка от съдържащите се в ЗСВ в този случай е само тази по чл. 145, ал. 1, т. 5 ЗСВ – материалите да се изпратят на компетентния орган за налагане на превантивна принудителна административна мярка, ако прокурорът не може да я

наложи лично.

Безспорно е, че в чл. 127, т. 5 от Конституцията не се съдържа изрично възможността прокурорът да осъществява превантивна дейност. Това е така, защото въпросът не е конституционен. Това разбиране имплицитно се поддържа и от вносителя на искането, в което се обосновава противоконституционност само на едната част от правомощието за превантивна дейност по чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ – при данни за предстоящо извършване на административно нарушение. Същото правомощие обаче в същата разпоредба на ЗСВ – при данни за предстоящо извършване на престъпление, не е предмет на искането, въпреки че и в т. 1 – 4 на чл. 127 от Конституцията също не се предвижда като способ за осъществяване на функцията на прокуратурата да следи за спазването на законността.

Предвид същността на превантивната дейност, тя е иманентна част от правозащитната функция на съдебната власт (чл. 117, ал. 1 от Конституцията). На това основание е относима и към основните функции на всички структури в тази власт. Различията в съдържанието на функциите им предопределя и разликата в естеството на превантивната дейност, която осъществяват органите на съдебната власт. А това определя и систематичното място на уредбата, относима към превантивната дейност, в нормативен акт с ранг на закон, както и разликите в начина на изграждането ѝ.

Превантивната дейност на съда се обуславя от правораздавателната му функция. Водим от това, законодателят установява като основен принципа на публичност на съдебното производство в законите, които уреждат съдебни производства, напр. чл. 20 НПК и чл. 586. ал. 1 ЗАНН. Съществено проявление на превантивна дейност на съда е и налагането на наказанието, предвид целите на наказанието, определени в материален закон (чл. 36 НК и чл. 12 ЗАНН).

Като отчита основната функция на прокуратурата като подсистема на съдебната власт и способите, чрез които се осъществява, възможността нейните органи да осъществяват и превантивна дейност намира систематичното си място като конкретно правомощие също в нормативен акт с ранг на закон - чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ. С начина на формулирането му законодателят изразява воля този орган на съдебната власт да осъществява превантивна дейност както в случаите, когато законен интерес е застрашен от предстоящо извършване на престъпление, така и когато застрашаването е от предстоящо нарушаване на реда на държавно управление, т. е. от извършване на административно нарушение. При спазване на друг основен правен принцип – на органите на държавно управление е позволено само разрешеното със закон, наред с възлагането на това правомощие се указва и механизмът за неговото упражняване – сигнално правомощие на прокурора до контролен орган, който по силата на друг закон е компетентен да осъществи конкретни свои правомощия (превантивни или по същество на дейността му) за защита на застрашения интерес.

**Предвид изложените аргументи, Пленумът на ВАС намира, че разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 6 в частта относно думите „или друго закононарушение“ ЗСВ не противоречи на чл. 127 от Конституцията.**

**По изложените съображения Пленумът на ВАС намира, че сезиращото искане на Министерския съвет е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.**

*Приложение:*

1. *Препис-извлечение от протокол за проведено заседание на пленума на Върховния административен съд на 26.01.2023 г.*

31.1.2023 г.

**ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ**

X

Подписано от: Georgi Zlatev Cholakov

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

**ВЯРНО С ЕЛЕКТРОННО  
ПОДПИСАНИЯ ОРИГИНАЛ**