

Вх. № 72/ 2016г.
22.11.2016г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
Вх. № 341 КД 13/2016г.
Дата 23.11.2016г.

До
Г-н Председателя
на Конституционния съд на РБ

СТ А Н О В И Щ Е

на Управителния съвет на Асоциацията на прокурорите в България

по конституционно дело № 13/2016г. по описа на

Конституционния съд на Република България

**УВАЖАЕМИ Г-Н ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

В чл. 117 от Конституцията на Република България са уредени основополагащите характеристики на съдебната власт както и специфичните основни положения относно структурата, посочени в чл. 126 от КРБ и функциите на прокуратурата, които норми недвусмислено посочват, че практическата реализация на създадения с Конституцията модел на съдебната власт задължително предполага законово ниво на нормативната уредба на неуредените от нея, но значими въпроси за организацията и дейността на прокурорските органи. Съгласно чл. 133 от Конституцията (обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., изм. и доп., бр. 85 от 26.09.2003 г., бр. 18 от 25.02.2005 г., бр. 27 от 31.03.2006 г.; Решение № 7 на КС на РБ от 13.09.2006 г. - бр. 78 от 26.09.2006 г.; изм. и доп., бр. 12 от 6.02.2007 г., бр. 100 от 18.12.2015 г.) организацията на прокуратурата следва да се уреди от законодателя със Закона за съдебната власт при спазване на конституционните принципи и разпоредби. Разпоредбата на чл. 126 от КРБ урежда организацията и структурата ѝ, а чл. 127 КРБ - функциите, правомощията и способите, чрез които тя реализира тези функции.

Съгласно чл. 126, ал.1 от Конституцията на Република България структурата на прокуратурата, е в съответствие с тази на съдилищата. Освен с цитираната норма от Конституцията с Тълкувателно решение № 1 от 29.06.1999 г. по т. д. № 3/1998 г. на ОСНК на ВКС, т. IV, е посочено, че в съответствие с

126, ал. 1 от Конституцията на Република България, прокурорите имат местна, предметна и функционална компетентност, която отговаря на структурата на съдилищата, към които е изградена всяка прокуратура, като отделният прокурор е оправомощен да изпълнява функциите, които законът е предоставил на съответната по степен прокуратура. Пак там се сочи, че съгласно разпоредбите на старата редакция на чл. 111 от ЗСВ - отм. (понастоящем чл. 136, ал. 1 от ЗСВ доп. - ДВ, бр. 33 от 2009 г., изм., бр. 1 от 2011 г., в сила от 4.01.2011 г., бр. 62 от 2016 г., в сила от 9.08.2016 г.) и чл. 163 от ЗСВ прокурорите имат местна, предметна (родова) и функционална компетентност, което отговаря на структурата на съдилищата.

Прокуратурата на Република България е единна и структурата ѝ е в съответствие с тази на съдилищата, като отделно от това съгласно разпоредбите на чл. 136, ал. 3 и ал. 4 от ЗСВ законът е предоставил на съответната прокуратура упражняването на определени функции, като законодателно е установен принципът на координация и субординация в отношенията между прокурорите, като е налице възможност по-горестоящ по длъжност прокурор да извършва действия, включени в компетентността на подчинените му прокурори, но не и обратното.

Относно структурата на ПРБ

Прокуратурата е елемент от системата на съдебната власт, поради което структурата ѝ е в съответствие с тази на съдилищата. От друга страна, тя е относително самостоятелна, поради въвеждането на специфични, отнасящи се само до нея принципи на организация, като изява на особеностите при реализацията на съдебната власт чрез дейността на прокурорските органи. Съгласно структурата си, Прокуратурата на Република България (ПРБ) се състои от главен прокурор, Върховна касационна прокуратура (ВКС), Върховна административна прокуратура (ВАП), Национална следствена служба (НСлС), апелативни прокуратури (АП), апелативна специализирана прокуратура (АСпП), военно-апелативна прокуратура, окръжни прокуратури (ОП), специализирана прокуратура (СпП), военно-окръжни прокуратури (ВОП) и районни прокуратури (РП). В състава на окръжните и специализираната прокуратури има и следствени отдели. В окръжните прокуратури се създават административни отдели, прокурорите от които участват в производствата по административни дела. Прокурорите и следователите се ръководят от

административните ръководители на съответната прокуратура. При упражняване на ръководните си функции всеки административен ръководител е подчинен на главния прокурор и на по-горестоящите от него административни ръководители. Главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори и следователи за точно и еднакво прилагане на законите и защита на законните права и интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Военните прокурори и следователи при изпълнение на длъжността си са независими от военните органи. Структурата на Прокуратурата на Република България определя и активната процесуална легитимация на прокурорите от съответните нива по чл. 136, ал. 1 и чл. 163 от ЗСВ, които са оправомощени да сезират съответния родово компетентен съд.

Съществуващата в момента структура на прокуратурата определя и състоянието ѝ, въз основа на критериите пряко свързани с обема на извършвана дейност, реална натовареност, специфика на дейност, обусловена от посочените по-горе показатели. В този смисъл са както Анализа за дейността на Прокуратурата на РБ за периода 2007 -2012г., така и Доклада за значението на районните съдилища в структурата на съдебната система. Критерии за промяна на съдебната карта на районните съдилища, (приет с Решение на ВСС по протокол № 40/15.07.2016 г.) и Доклада за значението на районните прокуратури в структурата на съдебната система и критериите за промяна в териториалната структура на районните прокуратури (приет от ВСС с решение по протокол № 51/15.10.2015 г.) Изграждането на по - целесъобразна и ефективна организация на прокурорските органи, в това число разширяване на района на една прокуратура или така нар. ѝ окрупняване, с оглед по-доброто противодействие на отделни видове престъпления или оптимално използване на човешките ресурси, вкл. всяка промяна, свързана с подобряване на ефективността на прокурорските органи, която е предприета вътре в рамките на съдебната власт, не би могла да засегне формата на държавно управление, регламентирана с Конституцията и е от компетенциите единствено на Народното събрание. В този смисъл е и практиката на Конституционния съд, който в Решение № 10 по к.д. № 8/1998г. отбелязва, че „от изключителна компетентност на законодателя е да прецени необходимостта от тези структурни звена в съдебната и прокурорската системи“.

Значение на терминът „съответства“ по чл. 126, ал.1 КРБ

Ефективно обезпечаване на функциите, възложени по устройствения закон, на Прокуратурата на РБ следва да бъде установен безупречен стабилитет на структурата, която напълно да съответства на функциите ѝ, поради което съществуването на действащите към момента съответни прокуратури към съдилищата в страната не следва да бъде тълкувана в буквален смисъл. Видно от искането на Главния прокурор, обект на тълкуване е текста на чл. 126, ал.1 от КРБ.

При анализа на текста преди всичко се установява, че терминът „съответства“ използван в текста на чл. 126, ал.1 от КРБ не съдържа легална дефиниция, поради което е налице необходимостта от да бъде установен посредством тълкуване смисъла на термина и съществуващите препратки относими към организацията и структурата на прокуратурата към други закони и нормативни актове. Необходимостта от изясняване на функционален контекст на правната норма, действителния смисъл и съдържание, чието тълкуване се иска, изключва буквалното тълкуване на закона, според което тълкуването съвпада със съдържанието.

В конкретния случай, духът на закона не съвпада с буквата на закона, тъй като са налице достатъчно основания да се търси по-голяма гъвкавост и оптимизиране на структурата на прокуратурата на Република България по териториален принцип, посредством унифициране на отделите прокуратури в страната.

Ето защо, определянето на териториалните райони на прокуратурите поставя въпроса за тълкуване на конституционната разпоредба на чл. 126, ал.1 КРБ за съответност на структурите на съда и прокуратурата, като самостоятелни органи на съдебната власт в Република България.

Относно местната (териториалната) компетентност

Правомощията на прокурорите са съобразени с нивото на компетенции на съответната прокуратура, а в съответствие с посоченото по-горе Тълкувателно решение № 1 от 29.06.1999 г. на ОСНК произтичат от функционалната им компетентност, която включва внасянето на обвинителен акт, поддържане на обвинение по дела от компетентност на съответния по степен съд и подаване на протест пред съответния въззивен съд. Упражняването

на тези правомощия съобразно правилата на местната компетентност е териториално ограничено в района на действие на съответната прокуратура.

Изхождайки от инфраструктурното, демографското, културното и социално-икономическото отношение, районите на отделните прокуратури в съществуващата към момента структура на ПРБ се различават, като това е характерно предимно за първоинстанционните прокуратури, поради което тяхното съпоставяне на фона на изграждането на бъдещата съдебна карта не следва да бъде безусловно. Във всички случаи, следва да се отчитат индивидуалните характеристики на населените места.

Обективно обусловено е, че териториалните прокуратури с обща компетентност по места имат неунифицирани структури. От друга страна, прокуратурите с особена компетентност (военните и специализираните) са несъпоставими в структурно и функционално отношение с останалите, които са изградени на териториален принцип. Това не изключва техния принцип да бъде следван последователно на териториално ниво след прецизна оценка и анализ, не само на натовареността, но и на криминогенните фактори в съответните райони, без да бъде нарушавана нормата на чл. 126, ал.1 от КРБ и достъпа до правосъдие. В контекста на функцията, която изпълнява прокуратурата, достъпа до правосъдие следва да се разбира, като наличието на орган, който да се произнесе в разумен срок по казуса, осигурявайки правото на защита и разяснявайки правата на лицата.

Към настоящия момент съществуват и други прокурорски органи, които са единни по своята структура, но в неговите рамки са налице функционални единици (отдели, управлявани от ресорни заместник-районни прокурори) и териториални единици (сектори, обособени в рамките на отделите), което не поставя в противоконституционност упражняване на функционалните им компетентности. Ето защо, преодоляването на съществуващите различията в отделните прокуратури в естеството на разглежданите казуси и в натовареността на отделните първоинстанционни прокуратури, посредством проследяване и измерване на натовареността, може да бъде отчетено в достатъчна степен, като специално за първоинстанционните прокуратури в страната въпросите за натовареността и характеристиките на конкретните териториални район са тясно свързани помежду си. Няма спор, че и въпросът за по-равномерното натоварване на първоинстанционните прокурорите стои в основата на темата за определянето на съдебните райони.

Всяка промяна на териториален принцип не трябва да бъде самоцелна и да изхожда от съображения за бюджетни икономии. Нормата на чл.126, ал. 1 от КРБ не изключва функционалното съответствие на отделните прокуратури, обединени на териториален принцип. Основните начала, от които следва да се ръководим е повишаване на качеството на прокурорската работа при запазване и подобряване на достъпа до правосъдие на гражданите във всички негови аспекти и по-качествена и по-ефективна работа на ПРБ като част от съдебната система е необходимостта от актуална и функционална съответност на утвърдените към момента структури в Прокуратурата на РБ спрямо функциите и задачите на прокуратурата.

Ето защо, обособяването на териториално отделения към една съответна прокуратура със запазване на функционалната и предметна компетентност по никакъв начин не нарушава конституционната норма за съответност по смисъла на чл. 126, ал.1 КРБ.

Относно съдебните райони и седалищата на органите на съдебна власт

Съдебната власт в страната е районирана на съдебни райони. При обособяване на териториални отделения на прокуратурите по места не се нарушава и понятието за съдебен район, тъй като съдебния район обхваща населените места, които чрез новосъздадени териториални отделения ще обслужва населението без затруднение и няма да има промяна във връзка с гарантирания и осигурен достъп до правосъдие, осъществяван от компетентните съдилища по места.

Това е така, защото съгласно чл. 30, ал. 1, т. 2 ЗСВ броят, съдебните райони и седалищата на районните, окръжните, административните и апелативните съдилища се определя от Висшия съдебен съвет (ВСС) по предложение на или след съгласуване с министъра на правосъдието, като районите не съвпадат с административно-териториалното деление на страната.

В някои от случаите дори съдебният район обхваща няколко общини. Поначало ЗСВ не изисква изрично съдебните райони да следват административно-териториалното деление на страната, но в практиката почти няма изключение (изключение е община Тополовград, която е в границите на област Хасково по здравно и административно обслужване, но първоинстанционният съд е част от съдебния район на Окръжен съд – гр. Ямбол). Актуалната съдебна карта в голяма степен е и пряка функция на

административното деление. По правило територията на 28-те области съвпада с тази на съдебните райони и когато се говори за съдебна карта, това е един от важните въпроси. Изходната основа, при която се очертава съдебната инфраструктура, следва да изхожда от задълбочено познание за факторите, които определят ролята и значението на съдилищата и съответните им прокуратури в регионите, така че да се достигне до идеята за самостоятелна, различна от административната, съдебна карта.

Независимо от смяната на моделите, начинът на райониране на прокуратурата винаги ще се следва максимално близко административното деление на територията на страната, като се ръководи от принципа за достъпно и близко до хората правосъдие

При обединяване на районни прокуратури, няма да се наруши конституционната разпоредба на чл. 126, ал.1 КРБ, тъй като няма да доведе до промяна и ще бъдат запазени и седалищата на обединените прокуратури като отделни териториални отделения на съответната районна прокуратура. Оптимизирането на броя на районните прокуратури, чрез тяхното окрупняване и разширяване района им на действие (териториална компетентност), не би довело до нарушаване на конституционния принцип за съответствие, тъй като по съществуващото си този процес представлява способ за подобряване на качеството на прокурорската дейност, усъвършенстване на административно – организационното структуриране и функциониране на прокурорските органи.

С уважение,

Евгени Иванов,
Председател на Управителния съвет на
Асоциация на прокурорите в България