

**ВЪРХОВЕН КАСАЦИОНЕН СЪД**

служба „Регистратура“ - 5

Изх.№

И-813

Дата на регистриране

08-11-2021

ИЗХ.№ .....



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ВЪРХОВЕН  
КАСАЦИОНЕН  
СЪД

**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

Бх. № 476

Дата 29.11.2021

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

**Относно:** Становище на Върховния касационен съд по конституционно дело № 19/2021 г. на Конституционния съд на Република България.

**УВАЖАЕМИ проф. ВЕЛЧЕВ,**

Приложено изпращам на вниманието на конституционните съдии становище на Върховния касационен съд на Република България по конституционно дело № 19 от 2021 г., по което ВКС е конституиран като заинтересована институция.

Приложение: съгласно текста.

*С уважение,*

**ДАРИЯ ПРОДАНОВА  
ЗАМЕСТНИК-ПРЕДСЕДАТЕЛ  
НА ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД  
И РЪКОВОДИТЕЛ НА ТЪРГОВСКА КОЛЕГИЯ  
И.Ф. ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД**

*/Съгласно заповед № 955/4.10.2021 г. на председателя  
на Върховния касационен съд/*



## СТАНОВИЩЕ

на Върховния касационен съд на Република България

по конституционно дело № 19/2021 г. на Конституционния съд на

Република България

С определение от 14 септември 2021 г., постановено по конституционно дело № 19/2021 г., Конституционният съд на Република България е допуснал за разглеждане по същество искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл.24, на чл.86, ал.1 в частта „включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждане на предходния доклад“ и на чл.86, ал.4, изр. второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ, бр.65 от 06.08.2021 г.).

В искането на главния прокурор се твърди, че оспорените норми са в противоречие с чл.8, чл.84, т.16 и чл.117, ал.2 от Конституцията и нарушават основни конституционни принципи – принципите за разделение на властите и на независимостта на съдебната власт.

За да обоснове противоречието на чл.24 от ПОДНС с чл.8 и чл.117, ал.2 от Конституцията, вносителят изтъква, че чрез тази норма се въвежда допълнителен контрол над дейността на прокуратурата, който изисква най-малко веднъж на всеки три месеца в Комисията по конституционни и правни въпроси на НС да се провежда *„обсъждане с участието на главния прокурор във връзка с прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи, включително законодателни промени, ресурсна осигуреност, затруднения, свързани с осъществяване функциите на тези органи, резултати в борбата с престъпността, в т.ч. корупция, взаимодействие с разследващите органи.“* Главният прокурор счита, че чрез този текст от Правилника, Народното събрание „недопустимо разширява“ конституционно предвидения контрол на законодателната над съдебната власт, който на конституционно ниво е решен чрез разпоредбата на чл.84, т.16, изр. първо от Конституцията и се осъществява посредством ежегодното изслушване и приемане на годишния доклад на главния прокурор от Народното събрание. Вносителят счита още, че с атакуваната норма на ПОДНС е надхвърлен и обхватът на този контрол, разширен посредством Закона за изменение и допълнение на Конституцията (обн. ДВ, бр.100 от 2015 г.), който по силата на новоприетото изречение второ на чл.84, т.16 от Основния закон въвежда възможност Народното събрание да изслушва и приема и други доклади за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика. Съдържанието на тези „други доклади“ е било предмет на к.д. № 15/2016 г. на Конституционния съд на Република България, който с Решение № 6 от 06.06.2017 г. е приел, че те следва да бъдат дефинирани като

„*обобщени и аналитични доклади за дейността на прокуратурата по противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика.*“ Прието е, че тези доклади са различни по време и/или съдържание от годишните доклади по чл. 84, т. 16, изречение първо от Конституцията и са допълнителен механизъм, съдействащ за упражняване конституционните правомощия на Народното събрание.

Въвеждането на допълнително задължение за участие на главния прокурор в обсъждания на Комисията по конституционни и правни въпроси на Народното събрание относно прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи, без детайлно уредена процедура за провеждане на обсъждането и то „най-малко веднъж на три месеца“, според вносителят на искането създава реална предпоставка за превръщане на процедурата в своеобразна форма на парламентарен контрол по отношение на магистрати, поради което представлява вмешателство в независимостта на съдебната власт и нарушава принципа на разделение на властите.

Наред с изложеното, липсата на аналогично задължение за председателите на върховните съдилища е посочена като въвеждане на неравнопоставеност между органите на съдебната система, което поставя под въпрос пропорционалността на нормата на чл.24 от ПОДНС.

Разпоредбите на чл.86, ал.1 и ал.4 са оспорени частично, като с писмено уточнение от 09.09.2021 г. вносителят е конкретизирал петитума на искането си относно конкретните части, за които се твърди противоконституционност – по отношение на чл.86, ал.1 от ПОДНС това е частта „...*включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад.*“, а чл.86, ал.4 е оспорен само по отношение на изречение второ. Според главния прокурор основание за обявяване на тези разпоредби за противоконституционни е, че чрез тях недопустимо се разширява и допълва нормата на чл.84, т.16 от Конституцията, а даването на препоръки на прокуратурата от Народното събрание и изискването на отчет относно изпълнението им, нарушава балансът между властите и води до изземване на конституционни функции на съдебната власт.

Върховният касационен съд е конституиран като заинтересована институция по конституционното дело, в което си качество изразява следното становище.

Правната характеристика на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание е изяснена от Конституционния съд на Република България в Решение № 7 от 25.05.2010 г. по к.д. № 5/2010 г., според което той е особен вид нормативен акт, който „...*не е закон, но по силата на Конституцията стои паралелно със закона в йерархията на нормативните актове.*“ В същото решение КС е подчертал, че Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание е акт, чиято юридическа основа е Конституцията, поради което следва да е съобразен единствено с нейните разпоредби. Текстовете му могат да доразвиват конституционните норми при спазване на това изискване. Тези принципни постановки

обуславят необходимостта оспорените текстове от ПОДНС да не бъдат оценявани изолирано, а да бъдат обсъдени през призмата на конституционните норми, които конкретизират.

1. Относно тезата за противоречие на чл.24 от ПОДНС (обн., ДВ, бр.65 от 06.08.2021 г.) с принципа за разделение на властите – чл.8 от Конституцията и с чл.117, ал.2 от Конституцията, прогласяващ независимостта на съдебната власт.

Оспорваната норма на чл.24 от ПОДНС въвежда изискване най-малко веднъж на всеки три месеца в Комисията по конституционни и правни въпроси да се провежда обсъждане с участието на главния прокурор по въпросите за прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи. Очертани са, макар и чрез примерно изброяване, конкретни теми за обсъждане в тази процедура – законодателни промени, ресурсна осигуреност, затруднения, свързани с осъществяване функциите на тези органи, резултати в борбата с престъпността, в т.ч. корупция, взаимодействие с разследващите органи.

Вносителят на искането оспорва тази разпоредба, позовавайки се на наличието на конституционно регламентиран ред за упражняване контрола на законодателната над съдебната власт – чл.84, т.16 от Конституцията – като намира, че чрез Правилника за организацията и дейността на Народното събрание този ред се допълва и „недопустимо разширява“, излизайки извън системата на контрол и възпиране на отделните власти, което води до вмешателство в независимостта на съдебната власт и е нарушение на принципа на разделение на властите по чл.8 от Конституцията.

Тази теза не може да бъде споделена. Доводите в обратна насока се основават на правната природа на ПОДНС и неговите норми. Конкретно обсъжданият чл.24 от Правилника създава механизъм за преодоляване проблемите, породени от липсата на отчетност на прокуратурата на Република България и оглавяващия я главен прокурор, както и за търсене на отговорност от последния. Примерното изброяване на темите, които могат да бъдат поставяни за обсъждане изпълва със съдържание нормата на чл.84, т.16 от Конституцията, като така доразвива идеята на конституционния законодател, поставена в основата на изменението на Основния закон на страната от 2015 г.<sup>1</sup> С цитираното изменение бе въведена възможността освен чрез изслушване и приемане на годишните доклади на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор, внесени от Висшия съдебен съвет за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи, Народното събрание да може да упражнява допълнителен контрол по отношение *„дейността на прокуратурата по прилагане на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика“* чрез изслушване и приемане и *„други доклади на главния прокурор.“*<sup>2</sup> Конституционният съд на Република България, в свое Решение № 6 от 06.06.2017 г. по

<sup>1</sup> ЗИД на Конституцията на Република България, обн. ДВ, бр.100 от 2015 г.

<sup>2</sup> Чл.84, т.16, изречение второ от Конституцията на Република България.

к.д. № 15/2016 г. е приел, че въведената единствено по отношение на главния прокурор възможност да се изслушват и приемат и други негови доклади, не нарушава принципа на разделение на властите, а съдействат за упражняване конституционните правомощия на Народното събрание, стига да са „*обобщени и аналитични*“ по своето съдържание. Предвид абстрактния характер на конституционната норма обаче, тази процедура би останала „куха“ и лишена от практическа стойност, ако не е доразвита в друг нормативен акт. В конкретния случай, доколкото основанията и границите на контрол от законодателната власт над останалите власти (в частност над съдебната) се основават на самите конституционни норми, конкретизирането им следва да бъде развито в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание предвид правната природа на неговите норми.

Основавайки се на изложените съображения, Върховният касационен съд намира, че чрез нормата на чл.24 от ПОДНС на Народното събрание се осигурява надежден механизъм за придобиване на необходимата информация относно конкретни криминологични фактори и заплахи за правовия ред, както и относно потребността от решения относно ресурсната обезпеченост на прокуратурата и разследващите органи. Тази допълнителна информация по отношение дейността на прокуратурата е съществено необходима предвид отредената ѝ от Конституцията роля в реализирането на наказателната политика на държавата и противодействието на престъпността, като съществено допринася за подобряване качеството на нормотворческата дейност.

Не може да бъде споделено възражението, че предвидената периодичност на обсъждане, заложенa в чл.24 от ПОДНС нарушава баланса на властите и е в нарушение на чл.8 и чл.117, ал.2 от Конституцията. Както бе изтъкнато по-горе, изброяването на темите в чл.24 от ПОДНС е примерно, а нормата не изисква на всяко тримесечие да бъдат поставяни всички те. Преценката на конкретните теми следва да бъде съобразена с приоритетите на държавата и обществото в конкретния момент. Предвид това несъстоятелно е твърдението в искането, че честотата на обсъжданията „...обезсмисля възможността за реално обобщаване на информацията относно различните процеси в развитието на криминогенната обстановка и вземането на информирани решения за провеждане на наказателна политика от страна на Народното събрание.“ Нещо повече, от съдържанието на разпоредбата на чл.24 ПОДНС следва, че преценката на приоритетните тези за всяко обсъждане не е възложена единствено на Народното събрание. Такива могат да бъдат предлагани и от самия главен прокурор с оглед конкретната необходимост на прокуратурата и разследващите органи. В подкрепа на този извод е и въведената в ал.2 на чл.24 хипотеза на провеждане на обсъждания относно приложението на закона и дейността на отделните институции на съдебната власт и по инициатива на техните ръководители, включително на главния прокурор.

Оценката на нормата на чл.24 от ПОДНС в нейната цялост, а не само в контекста на изречение първо, както и в единство с разпоредбата на чл.84, т.16 от Конституцията, дава основание за следните изводи:

**1.1.** Въведеният механизъм за обсъждане на въпроси, свързани с прилагането на закона и дейността на прокуратурата, изпълва със съдържание въведената с чл.84, т.16, изречение второ от Конституцията процедура за прозрачност и контрол над дейността на прокуратурата и нейния ръководител, чрез примерно изброяване на теми за обсъждане съобразно приоритетите на обществото и държавата в съответния момент. Тези обсъждания не се различават от предвидените в конституционната норма „...*други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика.*“. Съобразно решението на КС по к.д. № 15/2016 г. тези доклади следва да бъдат „*обобщени и аналитични*“, и са предназначени да съдействат за упражняване конституционните правомощия на Народното събрание.

Наред с това предвидената периодичност на обсъжданията не противоречи на конституционната норма, която не съдържа ограничения нито относно броя, нито относно тематичното съдържание на тези доклади. Тъкмо обратно, въвеждането на хипотезата за изслушване и приемане и на други доклади на главния прокурор извън годишния доклад по чл.84, т.16, изречение първо от Основния закон, сочи че еднократният отчет за годишен период на основната институция от съдебната система, натоварена с противодействието на престъпността в контекстна на реализиране наказателната политика на държавата, е недостатъчно и лишава от възможност за контрол на обществото над важен сегмент от едната от независимите власти – съдебната. В този смисъл въвеждането на механизма по чл.24 от ПОДНС не нарушава принципа на разделение на властите, а тъкмо обратното – гарантира функционирането на независимите власти като система, основана на контрол и баланс, в която независимостта и отчетността не си противоречат, а взаимно се допълват.

**1.2.** Не съответства на заложената логика в нормата на чл.24 от ПОДНС и тезата, че са създадени предпоставки „...за едностранно и произволно определяне на въпроси от народните представители, на които главният прокурор е задължен да отговаря“, което може да превърне процедурата в своеобразна форма на парламентарен контрол, недопустим по отношение на магистрати. Както вече бе посочено в т.1.1., очертаването на примерните теми за обсъждане по естеството си е доразвитие на нормата на чл.84, т.16, изречение второ от Конституцията, а характерът на дължимата информация е дефиниран от Конституционния съд в решението му по к.д. № 15/2016 г. - „*обобщени и аналитични*“, предназначени да съдействат за упражняване конституционните правомощия на Народното събрание. Нищо по-различно от това не се изисква в процедурата по чл.24 от ПОДНС, а по поставени други въпроси от народни представители, несъответни на така заложения стандарт от КС, главният прокурор не дължи информация.

**1.3.** Несъответно на възприетата в Основния закон конституционната рамка на съдебната власт е възражението за създадена неравнопоставеност между нейните органи чрез въведената в чл.24, изречение първо от ПОДНС процедура с участието само на главния прокурор, но не и с председателите на ВКС и ВАС. По въпроса за равнопоставеността на органите на съдебната власт се е произнесъл КС на РБ с Решение

№ 8 от 01.09.2005 г. по к.д. № 7/2005 г., като е приел, че органите на съдебната власт „...не са и не могат да бъдат равнопоставени. Конституционната рамка определя за всеки от тях различна функция и всеки от тях с различен интензитет и с различни средства осигурява реализацията на съдебната власт.“. Народното събрание като титуляр на законодателната власт определя чрез приеманите от него актове насоките на наказателната политика на държавата, което налага да разполага с необходимата информация за вземане на обосновани решения за постигане на ефективност в нейното реализиране. Този ефект е постижим чрез процедурата по чл.24 от ПОДНС, която позволява на народните представители да бъдат информирани по приоритетните за обществото и държавата проблеми в конкретния момент, като едновременно с това осигурява и възможност за провеждане на тематични обсъждания и по предложение на председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор. Предвиденият в оспорваната разпоредба механизъм напълно е съобразен с конституционно отредената роля на всяка институция от съдебната власт за реализиране на държавната политика в правосъдието, като осигурява функционирането на независимите власти в условията на взаимодействие, баланс и контрол за постигане на целите в съответната сфера на държавното управление.

Предвид изложеното до тук, ВКС намира, че разпоредбата на чл.24 от ПОДНС не противоречи на Конституцията на Република България, поради което искането на главния прокурор в тази му част е неоснователно.

2. Относно тезата за противоречие на чл.86, ал.1 от ПОДНС (обн., ДВ, бр.65 от 06.08.2021 г.) в частта „...включително и за изпълнение на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад“ и на ал.4, изречение второ от същия текст, с чл.84, т.16 от Конституцията, с принципа за разделение на властите – чл.8 от Конституцията и с чл.117, ал.2 от Конституцията, прогласяващ независимостта на съдебната власт.

Чрез атакуваните норми на чл.86, ал.1 и ал.4 в цитираните части се конкретизира съдържанието на докладите по чл.84, т.16 и т.17 от Конституцията. Текстът на чл.86, ал.1 от ПОДНС предвижда чрез тях да се представя отчет за дейността на органа по прилагането на закона през съответния период, проблемите и трудностите, които среща, включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад. По силата на ал.4 от чл.86 от Правилника, парламентарната комисия, на която е разпределен съответният доклад го обсъжда и представя на председателя на Народното събрание своето становище, предлагайки и проект за решение по доклада. Този проект за решение може да съдържа и препоръки към органа, чиято дейност се обсъжда.

Вносителят на искането оспорва тези норми с аргументи за „недопустимо“ разширяване и допълване на разпоредбата на чл.84, т.16 от Конституцията чрез текстове в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Твърди, че по този начин прокуратурата, като орган на съдебната власт се приравнява на органите, които са под пряк парламентарен контрол, с което недопустимо се нарушава

баланса между властите и в противоречие на Конституцията, законодателната власт навлиза в правомощия, дадени от Основния закон на органи на съдебната власт.

Тезата на главния прокурор за противоконституционност на тези две разпоредби от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание поради нарушение на принципа за разделение на властите – чл.8 от Конституцията и посегателство спрямо независимостта на съдебната власт, гарантирана в чл.117, ал.2 от Конституцията, също не може да бъде споделена.

Доколкото двете разпоредби се атакуват в частите им, предвиждащи възможност за даване на препоръки от НС и приемане на отчет за тяхното изпълнение, те могат да бъдат обсъдени едновременно.

Проблематиката, свързана с принципа за разделение на властите, регламентиран в чл.8 от Основния закон е била предмет на обсъждане в редица решения на Конституционния съд на Република България, който последователно и категорично утвърждава разбирането, че разделението на властите не само не изключва тяхното взаимодействие и съгласуваното им функциониране, а напротив, предпоставя тяхната обвързаност с отношения на взаимен контрол и възпиране, който изначално е вложен в Конституцията. В решение № 8 от 01.09.2005 г. по к.д. № 7/2005 г. КС е посочил: *„Няма работеща конституционна система, която да предвижда и осигурява абсолютна независимост на която и да е от трите власти, защото необходимото равновесие се постига чрез взаимно възпиране. Балансът предполага всяка една от тях да притежава възможност за контрол върху другите. Същевременно модерният конституционализъм изисква динамичното равновесие на властите да се постига чрез сътрудничество и взаимодействие между тях и това се отнася на първо място до областите, представляващи неоспорим национален приоритет, какъвто без съмнение е борбата с престъпността. Става дума за функционално взаимодействие по основни за обществото проблеми, което нито заличава, нито преодолява принципа в името на неговия антипод - единството на властта. [...] Съгласно чл. 1, ал. 1 от основния закон България е република с парламентарно управление, която се управлява според Конституцията и законите на страната (чл. 4, ал. 1). Народното събрание като свободно избран, общодържавен представителен орган на нацията заема първенстващо място в държавната система. Като единствен титуляр на законодателната власт, чрез приеманите от него актове то определя насоките на държавната политика в различните сфери на обществения живот. Ето защо съдът счита, че в една парламентарна република Народното събрание би могло да има своето място не само в определянето, но и в наблюдението и анализа на резултатите от държавната политика за противодействие на престъпността ... “*

Все в духа на тази своя константна практика, Конституционният съд приема още, че: *„Борбата с престъпността е въпрос на общодържавен приоритет във всяка цивилизована страна. [...] Конституцията издига във върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност. Без съмнение сигурността на гражданите е пряко свързана и с ефективната борба с престъпността. Като*



*общонационален приоритет тази борба не може, а и не трябва да бъде монопол на едно или няколко ведомства, институции или дори само на една от властите. Вярно е обратното. Само сътрудничеството между тях, изградено върху основата на ясно диференцирани правомощия, отговорности и уточнени приоритети, упражнявани с държавническа мъдрост и съзнание за важността на проблема, е гаранция за напредък.*“<sup>3</sup>

Така утвърдената последователна и непротиворечива практика на Конституционния съд дава основание за извод, че оспорените текстове от ПОДНС не нарушават принципа за разделение на властите, нито накърняват независимостта на прокуратурата като част от съдебната власт. Залегналото в разпоредбата на чл.86, ал.1 от ПОДНС изискване към съдържанието на докладите по чл.84, т.16 и 17 от Конституцията, включващо отчет „...и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад“ има за предназначение изготвянето на анализ на постигнатите резултати в осъществяваната от съответния орган (в частност прокуратурата) дейност за постигане на общите цели в борбата с престъпността и реализиране на наказателната политика на държавата. Аналогично в чл.86, ал.4, изречение второ е заложена възможността въз основа на този анализ да бъдат формулирани нови препоръки за повишаване ефективността на съответния орган, чиято дейност е обсъждана. Важен акцент в съдържанието на двата текста от Правилника е използваното понятие „препоръки“, което изключва задължителния характер на дадените от Народното събрание предписания и ги характеризира като механизъм на взаимодействие между независимите власти за постигане на общата цел на държавното управление – противодействие на престъпността. В този смисъл твърдението, че чрез тези разпоредби на ПОДНС се изземват функции на съдебната власт от законодателната, за да се упражняват от последната в нарушение на принципа за независимост на съдебната власт, е лишено от нормативна основа. Чрез изслушване на „обобщен и аналитичен“ доклад на главния прокурор и формулиране на препоръки за подобряване ефективността на ръководения от него орган на съдебната власт, не могат да бъдат иззети функциите и правомощията му, не може да се засегне конституционният статус на институцията, нито може да се повлияе върху вътрешното убеждение на отделните прокурори или да се постави под съмнение безпристрастността им.

Изложените до тук аргументи, без претенции за изчерпателност, ни дават основание да приемем, че чрез формулиране на препоръки от Народното събрание към органа, чиято дейност се обсъжда и приемане на отчет за изпълнението на препоръките при обсъждането на предходния доклад, не се нарушава принципа за разделение на властите и не се засяга независимостта на съдебната власт, поради което искането на главния прокурор и в тази му част е неоснователно.

---

<sup>3</sup> Решение № 8 от 01.09.2005 г. по к.д. № 7/2005 г. на Конституционния съд на Република България

Въз основа на изложеното, Върховният касационен съд изразява становище за неоснователност на искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл.24, чл.86, ал.1 в частта „включително и за изпълнение на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад“ и на чл.86, ал.4, изречение второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.