

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



28.9.2023 г.

30-554 / 28.09.2023

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 301 К1
Дата 28.09.23г.

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**Становище на
ПЛЕНУМА НА
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

по к. д. № 10/2023 год.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На 27 юни 2023 год. Конституционният съд с определение по конституционно дело № 10/2023 год. е допуснал за разглеждане по същество искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 213, ал. 4 - 6, чл. 247б, ал. 2, чл. 250, ал. 1, т. 2, чл. 411а - чл. 411и от Наказателно-процесуалния кодекс, чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и ал. 7, чл. 33, ал. 3, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173, ал. 11 и 12, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а от Закона за съдебната власт, § 31, ал. 2 и § 41 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на

Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 48 от 02.06.2023 г., в сила от 06.06.2023 г.). 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. № 10/2023 год. в едномесечен срок.

Конституционно дело № 10/2023 год. е образувано на 05.06.2023 год. по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на следните законови разпоредби: чл. 213, ал. 4 - 6, чл. 247б, ал. 2, чл. 250, ал. 1, т. 2 и чл. 411а - чл. 411и от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК); чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и ал. 7, чл. 33, ал. 3, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173, ал. 11 и 12, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а от Закона за съдебната власт (ЗСВ); § 31, ал. 2 и § 41 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс – ПЗРЗИДНПК (обн. ДВ, бр. 48 от 02.06.2023 г., в сила от 06.06.2023 г.).

Оспорените от главния прокурор разпоредби са обособени в шест групи в сезиращото искане:

1) На първо място вносителят твърди, че оспорените разпоредби на чл. 213, ал. 4 - 6 от НПК противоречат на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 119, ал. 1, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията;

2) На следващо място в искането е изложено, че оспорените разпоредби на чл. 247б, ал. 2 и чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК противоречат на разпоредбите на чл. 121, ал. 1 и 2 от Конституцията. Конкретно за разпоредбата на чл. 250, ал. 1 НПК се твърди противоречие и с чл. 127, т. 3 от Конституцията;

3) Вносителят поддържа, че оспорените разпоредби на чл. 411а – чл. 411и НПК (Глава 31 „а“- „Особени правила за разглеждане на престъпления от общ характер, извършени от главния прокурор или от негов заместник“) противоречат на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 8, чл. 117, ал. 2, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията;

4) На следващо място в искането е изложено, че оспорените разпоредби на чл. 30, ал. 5, т. 21 и т. 22 и ал. 7, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал.

7, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а ЗСВ противоречат на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 117, ал. 2, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията;

5) По отношение на оспорените разпоредби на чл. 33, ал. 3, чл. 173, ал. 11 и ал. 12 ЗСВ и § 31, ал. 2 ПЗРЗИДНПК вносителят поддържа, че са противоконституционни поради нарушаване на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2 и чл. 130, ал. 1 от Основния закон;

6) Главният прокурор твърди, че оспорената разпоредба на § 41 от ПЗРЗИДНПК противоречи на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

На 19 септември 2023 год. Конституционният съд с определение по конституционно дело № 10/2023 год. е отклонил искането на главния прокурор на Република България в частта за установяване на противоконституционност на § 41 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр.48 от 02.06.2023 г., в сила от 06.06.2023 г.)

I. Становище по допустимостта на искането

Пленумът на ВАС намира, че искането в частта, оставена за разглеждане (установяване на противоконституционност на чл. 213, ал. 4 - 6, чл. 247б, ал. 2, чл. 250, ал. 1, т. 2, чл. 411а - чл. 411и от Наказателно-процесуалния кодекс, чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и ал. 7, чл. 33, ал. 3, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173, ал. 11 и 12, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а от Закона за съдебната власт, § 31, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 48 от 02.06.2023 г., в сила от 06.06.2023 г.), е допустимо – направено е от легитимиран да сезира Конституционния съд орган – главния прокурор на Република България (чл. 150, ал. 1 от Конституцията), и с него мотивирано се оспорва конституционност на законови разпоредби (чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо от Конституцията).

По този предмет Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимостта на направеното искане, поради което не е налице и отрицателната процесуална предпоставка, която да изключва неговата допустимост (чл. 21, ал. 6 от Закона за Конституционен съд – ЗКС).

Искането е подадено след обнародването на оспорените разпоредби при спазване на чл. 17, ал. 2 ЗКС.

Искането съдържа изискуемите от чл. 17, ал. 1 ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 ПОДКС реквизити.

Оспорените с искането на главния прокурор разпоредби на НПК и ЗСВ, като комплекси от норми, са обособени в три групи в становището на Пленума на ВАС по същество на сезиращото искане, както следва:

- 1) Относно въвеждането на съдебен контрол върху откази на прокурора за образуване на досъдебно производство и на правомощие съдът да прекрати наказателното производство, когато деянието, описано в обвинителния акт или в тъжбата, не съставлява престъпление, още на стадия Подготвителни действия за разглеждане на делото в съдебно заседание (чл. 213, ал. 4 – 6, чл. 247б, ал. 2 и чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК);
- 2) Относно въвеждането на механизъм за търсене на отговорност на главния прокурор (чл. 411а - чл. 411и НПК, чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и ал. 7, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а ЗСВ);
- 3) Относно въвеждането на различен ред за избор и освобождаване на главния прокурор спрямо този за председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд (чл. 33, ал. 3, чл. 173, ал. 11 и 12 ЗСВ и § 31, ал. 2 ПЗРЗИДНПК).

II. СТАНОВИЩЕ ПО СЪЩЕСТВО НА ИСКАНЕТО

- 1. Относно въвеждането на съдебен контрол върху откази на прокурора за образуване на досъдебно производство и на правомощие съдът да прекрати наказателното производство, когато деянието, описано в обвинителния акт или в тъжбата, не съставлява престъпление, още на стадия Подготвителни действия за разглеждане на делото в съдебно заседание – чл. 213, ал. 4 - 6, чл. 247б, ал. 2 и чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК**

Вносителят твърди, че оспорените разпоредби на чл. 213, ал. 4 – 6 от НПК, чл. 247б, ал. 2 и чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК противоречат на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 119, ал. 1, чл. 121, ал. 1 и 2, и чл. 127, т. 3 от Конституцията.

Разпоредбата на чл. 127, т. 3 от Конституцията предоставя в изключителна компетентност на прокуратурата да привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпление, и да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер, но с това не дава монополно право само тя да поставя край на наказателното преследване във всяка една от фазите на процеса. В Решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34/1998 г. Конституционният съд приема, че: „Законодателят има право да определи, че прекратяването на наказателното производство следва да става от съдилищата, а не от прокуратурата“. В Решение № 7 от 16 декември 2004 г. по к. д. № 6 от 2004 г. Конституционният съд е приел за конституционносъобразен съдебният контрол върху постановлението за прекратяването на наказателното производство, като в мотивите на решението са обсъдени аналогични на изложените в настоящото искане твърдения за противоконституционност – че се засяга суверенна процесуална възможност на прокуратурата предвид обвинителната ѝ компетентност, а съдът излиза извън рамките на правораздаването и поема обвинителни функции, както и че се ограничава действието на принципа на състезателност, тъй като е налице възможност съдът да предопределя процесуалната позиция на държавния обвинител. Мотивите

на решението на Конституционния съд, които обосновават конституционносъобразността на съдебния контрол върху постановлението за прекратяването на наказателното производство, са относими към съдебния контрол върху отказа на прокурор да образува досъдебно производство. Конституционният съд вече е приел, че когато отмени постановлението и върне делото на прокурора със задължителни указания, съдът не навлиза в изключителните правомощия на прокуратурата, установени с чл. 127 от Конституцията и не извежда обвинителни функции от органите на досъдебното производство. Указанията на съда са само „относно прилагането на закона“, а съдебният контрол се разпростира само върху законосъобразното осъществяване на правомощията на прокурора, поради което съдът няма възможност да се произнася по въпроси от компетентността на обвинителя и още по-малко да му дава задължителни указания за внасяне на обвинителен акт в съда. Следва да бъде отбелязано, че съгласно чл. 213, ал. 4 НПК отказът на прокурор да се образува досъдебно производство може да бъде оспорен само от пострадалия или неговите наследници, ощетеното юридическо лице и лицето, направило съобщението. Наред с това подлежи на съдебно оспорване не всеки отказ, а само отказ да се образува досъдебно производство за определени престъпления – тежки престъпления по смисъла на чл. 93, т. 7 от НК или по конкретни състави, при които извършеното престъпление може да засегне основни права на гражданите. С приетата законова уредба е постигнат баланс между правата на гражданите, включително конституционното им право на защита, и функциите и правомощията на държавното обвинение, така както те са установени в Основния закон, като същевременно тя не създава твърдяното в искането неравенство пред закона, защото допуснатата диференциация е по определен обективен критерий, извън изброените в чл. 6, ал. 2 признаци, важащ за всички лица, пострадали или ощетени по определени състави на престъпления.

В обобщение - въвеждането на съдебен контрол върху обосноваването и законосъобразността на отказите на прокурора за образуване на досъдебно производство като допълнителна гаранция след изчерпване на вътрешноинституционалния контрол в рамките на прокуратурата не представлява нарушение на конституционни разпоредби. Такъв контрол не е годен да засегне вътрешното убеждение на прокурора

и не представлява навлизане във или изземване на обвинителни функции, тъй като задължителните указания на съда по смисъла на чл. 213, ал. 6 НПК се отнасят до прилагането на закона. Съдът не може да задължи прокурора да образува досъдебно производство, нито да го обвърже с квалификация на извършеното, като такива правомощия не са му и дадени със закона. Ограничаването на съдебния контрол с оглед тежестта на престъплението не създава неравнопоставеност на гражданите пред закона, тъй като предвижда еднаква възможност за защита за всички пострадали/ощетени лица от изброените изчерпателно в закона престъпления.

Оспорените разпоредби не отнемат качеството на съда на независим арбитър в наказателното производство. Оспорваният съдебен контрол е предвиден като необходимо условие за законосъобразно образуване и провеждане на досъдебното производство, в съответствие с предвидените по закон фактически и процесуални предпоставки за това. Подобен предварителен контрол е предвиден и за други производства, без това да ограничава правомощията на компетентните органи. Касае се за последваща контролна дейност по закон. В случая не става въпрос за изземване и упражняване на правомощия, включени в компетентността на други органи, а проявление на упражняването на съдебната власт чрез съдилищата. Законовата уредба е в унисон с трайната практика на Конституционния съд, че пътят към съда трябва винаги да бъде отворен – това положение е основно право и част от принципа на правовата държава. По този начин се осигурява пълноценното реализиране на правото на защита, предвидено в чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Пленумът на ВАС намира, че предоставената с оспорените разпоредби възможност съдът да прекрати наказателното производство в разпоредително заседание, когато прецени, че деянието, описано в обвинителния акт или в тъжбата, не съставлява престъпление, не противоречи на конституционното изискване за равенство и състезателност на страните в съдебния процес и за осигуряване на установяването на обективната истина, нито накърнява обвинителната функция на прокурора. Аргументите, изложени по отношение на разпоредбите чл. 213, ал. 4 – 6 НПК, са относими и към тази част на сезиращото искане.

С оглед на гореизложеното Пленумът на ВАС намира, че разпоредбите на чл. 213, ал. 4 – 6, чл. 247б, ал. 2 и чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК не противоречат на Конституцията, а сезиращото искане на главния прокурор на Република България в тази част, като неоснователно, следва да бъде отхвърлено.

2. Относно въвеждането на механизъм за търсене на отговорност на главния прокурор – чл. 411а - чл. 411и НПК, чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и ал. 7, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а ЗСВ

Вносителят поддържа, че оспорените разпоредби на чл. 411а – чл. 411и НПК (Глава 31 „а“- „Особени правила за разглеждане на престъпления от общ характер, извършени от главния прокурор или от негов заместник“) противоречат на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 8, чл. 117, ал. 2, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията.

На следващо място в искането е изложено, че оспорените разпоредби на чл. 30, ал. 5, т. 21 и т. 22 и ал. 7, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а ЗСВ противоречат на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 117, ал. 2, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията.

Пленумът на ВАС, като съобрази, че посочените разпоредби са приети със Закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 48 от 2.06.2023 г.) като комплекс от норми, с които се урежда механизъм за търсене на отговорност на главния прокурор, като двете подгрупи разпоредби – на НПК и ЗСВ, принадлежат към общ законодателен замисъл за изграждане на механизъм за разследване на главния прокурор и неговите заместници, и като намери, че са обвързани функционално и съдържателно, обособи същите в обща група в становището си по същество на сезиращото искане.

Видно от мотивите на законопроекта, с него се създават ad hoc прокурор за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, и ad hoc контролиращ прокурор – осъществяващ контрол върху действията на прокурора за разследване. Както и да бъдат наречени и по

какъвто и регламентиран в закон ред да бъдат избирани и назначавани, посочените ad hoc органи не могат да се вместят в изискванията на Конституцията по отношение на структурата на прокуратурата, нейните функции и правомощия и тези на главния прокурор като конституционен орган, определени в действащия Основен закон и в практиката на Конституционния съд.

В Решение № 7 от 11 май 2021 г. по к. д. № 4/2021 г ясно и категорично Конституционният съд, като се основава на конституционната уредба и на своята практика по въпроси, свързани със структурата и функциите на прокуратурата, и с мястото ѝ в системата на съдебната власт, е достигнал до извода, че фигурата на прокурор по разследването срещу главния прокурор не би могла да бъде учредена без наличието на изрична конституционна уредба. Без промяна на Основния закон не може да се създаде държавен орган, който да бъде считан за част от прокуратурата (предвид неговото наименование и функции), но същевременно да е изключен от общия ред за контрол в нейната вътрешна система, предвиден в Конституцията.

Със сега приетите изменения в НПК и ЗСВ не се достига до друг правен резултат. Отново са създадени със закон органи, каквито не са предвидени в Конституцията и които не се вместват в създадената от нея рамка.

В отклонение от конституционно предвидената структура на прокуратурата със законовата уредба в ЗСВ и НПК, приета със ЗИДНПК (обн. ДВ, бр. 48 от 2.06.2023 г.), се създават нови ad hoc органи – прокурор за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор (прокурор за разследване), и прокурор, осъществяващ контрол върху действията на прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор (контролиращ прокурор), които: не са предвидени в Конституцията, не са поставени на една плоскост (единна организация и единен правен ред) с другите прокурори в системата на прокуратурата – нито по отношение на техния статус, на условията и реда за назначаване, освобождаване и осъществяване на отговорност, нито по отношение на възложените им функции и реда на извършваната от тях дейност. Тези органи не са част от административната структура, не са

подчинени на главния прокурор, техните действия и актове не подлежат на обжалване и на контрол в рамките на системата на прокуратурата, установена в Конституцията, тяхната дейност априори е изключена от обхвата на надзора за законност и методическото ръководство, осъществявани от главния прокурор и законодателят им е възложил самостоятелни функции, които само те са овластени да осъществяват, извеждайки ги по този начин като самостоятелни органи, без това отклонение да има своето конституционно основание.

Прокурорът за разследване и контролиращият прокурор не са част от Прокуратурата на Република България. Последните декларативно са приравнени на „прокурори“, но са поставени практически извън конституционно определената единна, пирамидално и йерархично изградена структура на системата на прокуратурата. Предвиденият в закона специален ред за тяхното избиране, определянето на срок, в който тези органи на публичната власт да осъществяват правомощията си, както и възлагането на самостоятелни функции, също свидетелстват за това. Така създадените органи са прокурори само по наименование, защото не разполагат с присъщите на всеки прокурор правомощия по чл. 127 от Конституцията.

Като е изключил тези ad hoc органи от йерархичната система на прокуратурата и е отнел възможността за вътрешноинституционален контрол в системата на прокуратурата, установена с Конституцията, законодателят е създал тези органи в противоречие с конституционно установената структура на прокуратурата. По смисъла на чл. 126, ал. 1 от Конституцията съществуването им не е оправдано, тъй като те не се числят към никоя прокуратура, съответстваща на посочените в Основния закон съдилища (Решение № 10/1998 г. по к. д. № 8/1998 г.). Така предвидените в закона органи не представляват специфично звено на прокуратурата с цел по-ефективно изпълнение на присъщите ѝ функции, тъй като не са част от структурата ѝ, нито изпълняват никакви специфични функции на прокуратурата. Вярно е, че Конституционният съд е приел, че пълното припокриване на териториалните структури на съд и прокуратура по смисъла на чл. 126, ал. 1 от Конституцията не е задължително (Решение № 2/2017 г. по к. д. № 13/2016 г.), но прокурорът за

разследване и контролиращият прокурор не са и териториална структура на прокуратурата.

Необходимо е да се посочи, че прокурорът участва в наказателния процес като представител на прокуратурата, на която именно разпоредбата на чл. 127 Конституцията възлага определени правомощия. Предвид това и с оглед единната структура на прокуратурата всеки погорен прокурор, съобразно законодателната преценка в НПК, има съответни правомощия по отношение актовете на долустоящите прокурори. Въвеждането на възможност за служебна проверка от погорестоящ прокурор е мярка за защита. Целта е да се предотврати неправилното прилагане на закона във фазата на досъдебното производство и е в съответствие с основната функция на прокуратурата (Решение № 7/2004 г. по к. д. № 6/2004 г.). Въвеждането на фигурата на контролиращия прокурор, който също само формално е част от системата на прокуратурата, не променя това фактическо положение, а практически води до създаване на два органа, които стоят извън структурата на прокуратурата. Видно както от текстовете на оспорените разпоредби, така и от мотивите към законопроекта, тези органи само формално са наречени прокурори, но те не са част от прокуратурата и не разполагат със специфичните функции и правомощия, възложени ѝ от Основния закон, а действат ad hoc и притежават ограничена от самия закон компетентност - съответно прокурорът за разследване да осъществява разследване при сигнали за извършено от главния прокурор или негов заместник престъпление, да повдига и поддържа обвинение пред съд, а контролиращият прокурор – да осъществява контрол върху актовете и действията на прокурора за разследване в тези случаи.

Основната функция на прокуратурата – да следи за спазване на законността, е закрепена в разпоредбата на чл. 127 от Конституцията. Тя се осъществява чрез посочените в същата разпоредба способности, които очертават конституционните граници на дейността на прокуратурата (Решение № 8/2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г., Решение № 11/2020 г. по к. д. № 15/2019 г.). Правомощията на главния прокурор по ал. 2 на чл. 126 от Основния закон са относими към осъществяването на основната задача на прокуратурата чрез способите по чл. 127 от Конституцията – към онази дейност на прокурорите, чрез която се реализира пряко основната

функция на прокуратурата като подсистема на съдебната власт. По отношение на дейността на прокурорите извън рамките на чл. 127 от Конституцията главният прокурор има правомощията по ръководство и контрол като административен ръководител (Решение № 11/2020 г. по к. д. № 15/2019 г.). Както надзорът за законност, така и методическото ръководство, които главният прокурор осъществява върху дейността на всички прокурори (чл. 126, ал. 2 от Конституцията), имат предназначението да осигуряват точното и еднакво прилагане на законите от всички прокурори във връзка с постигането на общата конституционно закрепена цел на дейността на съдебната власт – защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл. 117, ал. 1 от Основния закон; Решение № 11/2020 г. по к. д. № 15/2019 г.).

От разпоредбите на чл. 126 и чл. 127 от Конституцията следва, че в пирамидално изградената структура на единната прокуратура всеки прокурор е подчинен на съответния по-горестоящ, а всички – на главния прокурор. Със задължителното тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, дадено с Решение № 11/2020 г. по к. д. № 15/2019 г., Конституционният съд е приел, че в осъществяваните от главния прокурор надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори не се включват случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор, но не и че надзорът за законност и методическо ръководство, осъществяван от главния прокурор на основание чл. 126, ал. 2 от Конституцията, няма за обект дейността на всички прокурори.

Решение № 11/2020 г. по к. д. № 15/2019 г. е постановено на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията и даденото с него тълкуване на конституционната норма на чл. 126, ал. 2 във връзка с чл. 14, ал. 6 ЗКС е задължително за всички държавни органи, юридически лица и граждани (Решение № 1/2013 г. по к. д. № 5/2012 г.). С тълкувателните решения на Конституционния съд не се възлагат задължения на законодателя по приемане на нов или изменение на съществуващ закон, а се дава задължително тълкуване на конституционна разпоредба, която занапред следва да се прилага, включително и от

страна на законодателя, именно в смисъла, в който е изтълкувана (Решение № 5/2019 г. по к. д. № 12/2018 г.).

Законовата уредба, по силата на която се създават тези нови органи и се изключва изцяло дейността им от вътрешноинституционалния контрол и от обхвата на надзора за законност и методическо ръководство, които главният прокурор осъществява върху дейността на всички прокурори, не отговаря на конституционно определената структура на прокуратурата с присъщите ѝ характеристики (чл. 126, ал. 1), не е съобразена с конституционните функции на главния прокурор (чл. 126, ал. 2) и не служи за реализиране на основната функция на прокуратурата – да следи за спазване на законността (чл. 127 от Конституцията).

Създаването на тези нови органи законодателят е мотивирал с необходимостта да бъде гарантирана независимостта на разследване срещу главния прокурор (вж. мотивите към законопроекта).

С Решение № 7 от 11 май 2021 г. по к. д. № 4/2021 г. Конституционният съд е застанал на позицията, че вътрешноинституционалната характеристика на прокуратурата на Република България съответства на принципа на независимостта ѝ, закрепен в чл. 117 от Основния закон. Наличието на йерархичен контрол върху прокурорските актове в структурата на самата прокуратура не отнема от присъщите характеристики на независимостта ѝ, ако той остане в границите на правилното приложение на материалния и на процесуалния закон. Само тогава този контрол служи на законността и е в обхвата на чл. 117, ал. 2, изр. второ от Конституцията – подчинение на прокурорите само на закона. Така разбиран, контролът в рамките на прокуратурата е и гаранция срещу злоупотреба с процесуални права от страна на прокурорите, при упражняване на правомощията, в които е концентрирана изключителна държавна власт.

Създавайки посочените органи с присъщите им характеристики, без да са ограничени от установените в Конституцията механизми и гаранции за законосъобразност на техните действия, законодателят е ограничил в конституционно недопустима степен приложимостта на принципа на независимост по чл. 117 от Конституцията в посочения смисъл.

Въз основа на изложеното, Пленумът на ВАС приема, че цялостната уредба на тези ad hoc органи – прокурор за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, и прокурор, осъществяващ контрол върху действията на прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, не е съобразена с действащата конституционна рамка. Анализът на посочените по-горе характеристики на тези нови органи обосновава извод, че те са замислени и създадени от законодателя като държавни органи с извънреден характер. Тяхното съществуване не кореспондира нито с конституционния статус на главния прокурор, нито с конституционния статус на прокурорите като носители на държавна власт. Правомощията им не съответстват с основни конституционни принципи и функции на конституционен орган, какъвто е главният прокурор. Въвеждането на такива органи при действащия Основен закон е конституционно нетърпимо.

По изложените съображения Пленумът на ВАС счита, че тези нови ad hoc органи на съдебната власт могат да бъдат създадени единствено чрез промяна в Конституцията (Решение № 3/2003 г. по к. д. № 22/2002 г., Решение № 8/2005 г. по к. д. № 7/2005 г.), тъй като въвеждането им със закон е конституционно нетърпимо. Пленумът на ВАС намира, че оспорените разпоредби не са съобразени с нормативните предписания на чл. 117, чл. 119, чл. 126 и чл. 127 от Основния закон, в които са уредени основополагащите характеристики на съдебната власт (чл. 117), нейната структура (чл. 119) и специфичните основни положения относно структурата (чл. 126) и функциите и правомощията (чл. 127) на прокуратурата.

Предвид установеното несъответствие с Конституцията на така създадените органи, както и на начина за тяхното създаване, Пленумът на ВАС намира, че оспорените с искането разпоредби, като част от нормения комплекс, уреждащ статуса и функциите на прокурора за разследване и контролиращия прокурор, са противоконституционни на това основание по съображенията, посочени по-горе.

С оглед на гореизложеното Пленумът на ВАС намира сезиращото искане на главния прокурор на Република България за основателно по отношение на разпоредбите на чл. 411а – чл.

411и НПК (Глава 31 „а“- „Особени правила за разглеждане на престъпления от общ характер, извършени от главния прокурор или от негов заместник“), чл. 30, ал. 5, т. 21 и т. 22 и ал. 7, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а ЗСВ, които, като противоречащи на чл. 117, чл. 119, чл. 126 и чл. 127 от Основния закон, следва да бъдат обявени за противоконституционни.

3. Относно въвеждането на различен ред за избор и освобождаване на главния прокурор спрямо този за председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд – чл. 33, ал. 3, чл. 173, ал. 11 и 12 ЗСВ и § 31, ал. 2 ПЗРЗИДНПК

По отношение на оспорените разпоредби на чл. 33, ал. 3, чл. 173, ал. 11 и ал. 12 ЗСВ и § 31, ал. 2 ПЗРЗИДНПК вносителят поддържа, че са противоконституционни поради нарушаване на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2 и чл. 130, ал. 1 от Основния закон.

С оспорените разпоредби се въвежда различно изискуемо мнозинство за вземане на решение от Пленума на ВСС за отправяне на предложение до президента на републиката за назначаване и освобождаване на главния прокурор от това за председателите на ВКС и ВАС.

Съгласно чл. 129, ал. 2 от Конституцията на Република България председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор се назначават и освобождават от президента на републиката по предложение на Пленума на Висшия съдебен съвет за срок от седем години без право на повторно избиране, като президентът не може да откаже назначаването или освобождаването при повторно направено предложение. Видно е, че Конституцията предвижда един ред за назначаване и освобождаване на председателя на ВКС, ВАС и главния прокурор. Със закон следва да се доразвие тази процедура, без обаче да се променя духът на Конституцията, като се въвежда диференциация в мнозинствата, с които се избират или

освобождават тези органи. Конституцията ясно и недвусмислено е приравнила трите органа, стоящи най-високо в йерархията на съда и прокуратурата, поради което е недопустимо по законодателна целесъобразност да се определя различен ред, по който се формират мнозинствата за вземане на решение в зависимост от упражняваното правомощие както по отношение на субекта на избора, така и по отношение на правомощието – назначаване или освобождаване.

Крайният извод, който се формира, е, че повелята на конституционния законодател е посочената материя да бъде уредена по законодателен път, но по идентичен начин както по отношение на фигурата, която е обект на решението на ВСС, така и по отношение на правомощието, което се упражнява – назначаване или освобождаване.

С оглед на гореизложеното Пленумът на ВАС намира сезиращото искане на главния прокурор относно разпоредби на чл. 33, ал. 3, чл. 173, ал. 11 и ал. 12 ЗСВ и § 31, ал. 2 ПЗРЗИДНПК за основателно, а оспорените разпоредби, като противоречащи на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2 и чл. 130, ал. 1 от Основния закон, следва да бъдат обявени за противоконституционни.

Приложение:

- 1. Препис-извлечение от протокол за проведено заседание на Пленума на Върховния административен съд на 28 септември 2023 г.*

28.9.2023 г.

ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ

X _____

Подписано от: Georgi Zlatev Cholakov

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА

ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

ВЯРНО С ЕЛЕКТРОННО
ПОДПИСАНИЯ ОРИГИНАЛ