



**КАМАРА НА СЛЕДОВАТЕЛИТЕ В БЪЛГАРИЯ**

1797 София, бул. „Д-р Г.М.Димитров № 42“, тел.(02)982 61 63, факс (02) 982 62 10

КАМАРА НА СЛЕДОВАТЕЛИТЕ В БЪЛГАРИЯ	
Рег. № 17	Екз. № 1
08.12.2022	
СОФИЯ	

ДО

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**

**ОТНОСНО:**

**Конституционно дело № 18/2022 г. на  
Конституционния съд на Република  
България**

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

На основание чл.20 ал.2 от ПОДКС, сте отправили покана до председателя на Камарата на следователите за вземане на становище по предмета на КД № 18/2022г., относно искане на Министерски съвет на Република България 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 ЗСВ като противоречащи на чл. 127 т. 5 от Конституцията на Република България и Определение № 9/15.11.2022г. по конституционно дело № 18/2022г.

Като изходна позиция в настоящото становище от името на Камарата на следователите в България следва да бъде посочено, че видно от чл. 127 КРБ основната задача възложена от конституционния законодател на прокуратурата е тази за следене за „спазване на законността“. Същата е формулирана абстрактно, като не са ограничени и изрично посочени правните субекти, спрямо които прокуратурата следва да изпълнява своята задача.

В този смисъл Прокуратурата на РБ като орган на държавна власт притежава конституционно установена компетентност да следи за спазване на законността в Република България от изначално неограничен кръг от правни субекти. Употребената в конституционната разпоредба глаголна форма „следи“ предполага извършването от страна на компетентните държавни

органи на системна, планирана и последователна правноуредена разнопосочна дейност за осигуряване изпълнението на конституционната повеля за „спазване на законността“. Това е и нейната основна функция в системата от държавни органи и в системата на съдебната власт, в който смисъл е именно е Решение № 8/2005г.на КС на РБ по конст. д. № 7/2005 г.

На конституционно ниво в чл. 127 т. 1 – т. 6 КРБ са уредени и изчерпателно посочени способите, чрез които Прокуратурата на Република България реализира своята основна функция. В посоченото вече Решение № 8/2005г.на КС на РБ по конст. д. № 7/2005 г. КС се е произнесъл, че други способности, ~~извън посочените~~ в чл. 127 т. 1 – т. 6 КРБ ~~са конституционно недопустими~~. При анализа на така посочените способности, чрез които прокуратурата има възможност да изпълнява и реализира основната си задача прави впечатление, че част от тях /способите посочени в т. 1, т. 2, т. 3/ са пряко и непосредствено свързани с основните и изключителни правомощия на прокуратурата свързани с реализиране на наказателната отговорност, повдигане и поддържане на обвинение на лица за извършено престъпление. Другата част от способите /тези посочени в т.4, т. 5 и т. 6 от чл. 127 КРБ/ възлагат като право и задължение на органите на прокуратурата да извършват действия в изпълнение на задачата си за следена за спазване на законността в други сфери на дейност, различни и без изискване за непосредствена или пряка свързаност с наказателния процес.

С оглед предмета и мотивите на искането иницирирало настоящото конституционно производство следва да се отбележи в този смисъл, че способът предвиден в т. 4 на чл. 127 КРБ, а именно „предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове“ не поставя никакви ограничения за вида на акта, автора на същия или предметния му обхват досежно обществените отношения, които актът регулира. Функцията на прокуратурата за спазване на законността на конституционно ниво е уредена така, че обхваща сфери на дейност извън наказателния процес. Това, че безспорно основните правомощия на прокуратурата се е реализират в сферата и в хода на наказателния процес не променя този извод. В този смисъл с оглед на изложеното считаме, че изводът на стр. 15 от искането на МС, че Конституцията на РБ не предвижда прокуратурата да следи за спазване на законността изобщо, а в само в шест изчерпателно посочени в хипотези, вероятно се имат предвид т. 1 – т. 6 на чл. 127 КРБ е неверен, до колкото тази разпоредба не предвижда хипотези при които прокуратурата на РБ упражнява правомощията си, а способности чрез които следва да реализира основната си

функция и разграничава основните функции и на прокуратурата като институция.

Тези общи постановки при анализа на конституционната разпоредба на чл. 127 КРБ са важни, до колкото поставеният в искането за обявяване на противоконституционност на Министерски съвет на Република България 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 ЗСВ като противоречащи на чл. 127 т. 5 от Конституцията основен въпрос е свързан с вида и обхвата на правомощията на прокурорските органи извън наказателния процес.

Тук е мястото да бъде отбелязано, че задачата на прокуратурата за „следене за спазване на законността“ има комплексен характер и не би могла да бъде изпълнявана ефективно в случай, че същата е ограничена откъм предоставени и способности, механизми и инструменти за въздействие само в обхвата и в рамките на наказателния процес. Формулираната задача за „следене за спазване на законността“ изисква по-широки възможности за въздействие и реакция от органите на прокуратурата, в който смисъл е и именно решението на конституционния законодател.

По отношение на т. 2.3 от Искането на Министерски съвет и аргументацията на същото, считаме, че не е ясно каква позиция заема вносителят на искането по отношение функциите и способите за реализацията на същите на прокурорските органи предвид факта, че цитирайки Решение № 8/2005г. на КС на РБ по конст. д. № 7/2005 г. и Решение № 2/2017г. на КС на РБ по конст.д. № 13/2016 г. се посочва веднъж, че в т. 1 - 6 от чл. 127 КРБ са предвидени способите, чрез които Прокуратурата на РБ реализира функцията си за „следене за спазване на законността“ / в който смисъл е Решение № 8/2005г. на КС на РБ/, а след това цитирайки Решение № 2/2017г. на КС на РБ посочва, че прокуратурата има специфични функции изчерпателни изброени в чл. 127 от КРБ. Този въпрос е съществен, до колкото функцията/функциите на един държавен орган предоставени му от учредителната власт отразяват основното направление/направления на цялостната дейност на този орган, а същите тези вече дефинирани функции се реализират чрез способите, механизмите представляващи цялостния инструментариум за въздействие чрез конкретно предвидени законоустановени правомощия върху процесите и обществените отношения.

С настоящото становище заемаме позицията, че разпоредбата на чл. 127 т. 5 от КРБ, която предписва на органите на прокуратурата да предприемат действия за отмяна на незаконосъобразни актове, е определяща, основополагаща и легитимираща органите на прокуратурата за изпълнение на функцията възложена и от конституционния законодател по т.нар. надзор за законност и възможността на прокурорските органи да изпълняват основната си задача - да следят за спазване на законността в другите сфери на държавно управление, като предприемат действия за отмяна на незаконосъобразни актове, чрез издаването на които се реализира определена административна функция и дейност на органите на изпълнителната власт в най-общ план.

В този смисъл считаме за невярно изложеното на стр. 17 в Искането на МС твърдение, че изчерпателно посочените в чл. 127 КРБ функции на Прокуратурата на РБ са конкретизирани в чл. 145 от ЗСВ. Внимателният прочит на разпоредбата на чл. 145 ЗСВ не води до извода, че изчерпателно посочените функции на Прокуратурата на РБ се разширяват извън очертаните в чл. 127 ЗСВ, нито пък, че същите се детайлизират. Законът за съдебната власт е устройствен закон и като такъв неговата задача и предмет на регулиране са посочени и уредени в чл. 1 от ЗСВ, според който „Този закон урежда устройството и принципите на дейността на органите на съдебната система и взаимодействието помежду им, както и взаимодействието между органите на съдебната власт и органите на законодателната и на изпълнителната власт“. Всъщност разпоредбата на чл. 145 ал. 1 ЗСВ посочва и определя способите, „инструментите“ предоставени на органите на прокуратурата, чрез които именно същите реализират възложените им от КРБ функции и по-конкретното функцията им посочена в чл. 127 т. 5 от КРБ.

В т. от 1 до т. 6 на чл. 145 ал. 1 от ЗСВ законодателят е предвидил конкретните законоустановени действия, които органите на прокуратурата имат възможност да предприемат извън специфичните им правомощия в хода на наказателния процес. Разпоредбата на чл. 145 ал. 1 ЗСВ в т. 1 – 6 предвижда един комплекс от способности предоставени на професионалната преценка за необходимост от извършването им по целесъобразност във всеки отделен случай на органите на прокуратурата. Същите могат да бъдат прилагани, както отделно, така и съчетано в комбинация от някои от тях. Прилагането на способите предвидени в чл. 145 ал. 1 предполагат връзка на взаимно взаимодействие между органите на прокуратурата и тези на изпълнителната власт.

Предвидените в чл. 145 ал. 1 ЗСВ способности се намират в логическа връзка един с друг и осигуряват възможността за пълноценно упражняване на функцията на прокуратурата по чл. 127 т. 5 КРБ по предприемане на действия за отмяна на незаконосъобразни действия. Предвиденият в чл. 145 ал. 1 т. 3 от ЗСВ способ, а именно „да възлага на съответните органи при данни за престъпления или за незаконосъобразни актове и действия да извършват проверки и ревизии“ е предоставен като процесуална възможност на органите на прокуратурата, именно защото същите не могат и нямат правомощия пряко да упражняват и реализират действията на административните органи, да налагат санкции, които са възложени в компетентност на определени органи на изпълнителната власт. Възможността на Прокуратурата на РБ да извършва дейностите по чл. 145 ал. 1 т.1-5 ЗСВ не влияе пряко и директно върху правомощията и процесуалните възможности за въздействие на административните контролни органи предвидени в структурата на изпълнителната власт. Органите на прокуратурата на РБ не разполагат с правомощията на специализираните административни органи, нямат процесуална възможност да упражняват компетентността им. Това упражняване на компетентността на определени административни органи, често с контролни правомощия е от решаващо значение за установяването на факти във връзка с издаването на незаконосъобразни актове и извършването на незаконосъобразни действия.

За пълнота на изложението и изводите следва да бъдат посочени и другите правни средства предоставени от законодателя в чл. 145 ал. 1 ЗСВ, чрез които да бъде гарантирана възможността на прокуратурата да изпълнява функцията си по чл. 127 т. 5 от КРБ. Инструментите по чл. 145 ал. 1 т. и т. 2 от ЗСВ, а именно възможността за изискване на документи, сведения, обяснения, експертни мнения и други материал, както и извършването на лични проверки се използват от прокурорските органи, до колкото същите са наясно с факта, че в хода на конкретното административно производство изискваните актове и други документи са изготвени и до колкото извършването на проверката в лично качество е възможно да бъде извършена от орган на прокуратурата – тоест, когато не се предполагат и изискват за ефективното и резултатно осъществяване на тази проверка специални знания и умения от експертно естество.

Извън тези случаи и именно когато органите на прокуратурата не притежават правомощията и компетентността за извършването на проверка от определен вид в сферата на изпълнителната дейност на държавното

управление, същите използват механизма за възлагане на проверки и ревизии по реда на чл. 145 ал. 1 т. 3 ЗСВ. Именно защото органите на прокуратурата не могат да се намесват в сферата на дейност и не разполагат със законоустановените функции на административните органи, но в изпълнение на задълженията си да следят за спазване на законността и да предприемат действия по отмяна на незаконосъобразни актове, на същите е предоставена процесуалната възможност по чл. 145 ал. 1 т. 3 ЗСВ - да възложат извършването на проверки и ревизии на компетентните контролни органи. Тук следва да бъде отбелязано, че възможността за ~~незаконно~~ вмешателство ~~на органите~~ на прокуратурата в дейността ~~на органите~~ на изпълнителната власт е ограничена от хипотезата на самата правна норма съдържаща се в разпоредбата на чл. 145 ал. 1 т. 3 ЗСВ. Възможността за възлагане на проверки и ревизии е предпоставена от наличието на данни за престъпления или за незаконосъобразни актове и действия. В този смисъл е ограничена възможността за самоволно неоправдано засягане на дейността на органите на изпълнителната власт от органите на прокуратурата. Не е ясно от съдържанието на искането на МС защо вносителят смята, че възможността за възлагане на проверки и ревизии не само при данни за престъпления и незаконосъобразни актове, но и при данни за незаконосъобразни действия разширява изключително правомощията на прокуратурата. Чрез тази възможност всъщност именно функцията на прокурорските органи по чл. 127 т.5 от КРБ се реализира. Не е ясно и защо вносителят смята, че чрез тази процесуална възможност надзорът се превръща в предварителен.

Всъщност издаването на разнородни по вида и характера си актове, които потенциално могат да бъдат предмет на проверка от органите на прокуратурата предвид функцията и по чл. 127 т. 5 от КРБ, е в повечето случаи в хода на разнородната дейност извършвана от органите на изпълнителната власт юридически факт, който завършва и е част от сложен фактически състав представляващ процедурата по издаването му. В този смисъл всеки акт плод на осъществявана административна дейност потенциално подлежащ на отмяна като незаконосъобразен, е предшестван от извършването на множество законоустановени юридически и фактически, а и технически действия. От друга страна, действията на органите на изпълнителната власт по правило са формални и резултатът – било той краен или междинен от извършването им, се обективира в повечето случаи в акт - индивидуален, общ, нормативен. В сферата на държавното управление и в процеса на реализиране на правомощията на държавните органи извършването

на действия и издаването на актове са две неразривно свързани явления. Поради изложеното законодателят е бил предвидлив и пунктуален, когато е предвидил, че при наличието на предпоставката за наличие именно на данни за престъпления, незаконосъобразни актове и действия, органите на прокуратурата имат възможност да възлагат проверки и ревизии. В този смисъл, ако органите на прокуратурата нямаха възможност да реагират при данни за незаконосъобразни действия, то в известен смисъл би се блокирала възможността и да изпълнява функцията и по 127 т. 5 КРБ. И това не превръща, както сочи вносителят на стр. 17 от Искането си, тази дейност на прокуратурата в предварителен надзор. Цялата дейност на органите на прокуратурата при изпълнението на функцията и по чл. 127 ал. 5 от КРБ би могла да бъде определена като „превантивна“ и тя е така отнапред определена от конституционния законодател. Това не я прави изключително широка. Нелогично и неефективно би било при данни за незаконосъобразни действия, макар сезирани по законоустановения ред, органите на прокуратурата да би трябвало да „изчакват“ издаването на незаконосъобразен акт, за да имат възможност за адекватна процесуална реакция или да поставят същата в зависимост от решението за издаване на незаконосъобразен акт от определен орган на изпълнителната власт при извършена констатация за наличие на незаконосъобразни действия.

От друга страна, способът за възлагане на проверки и ревизии предвиден в чл. 145 ал. 1 т. 3 от ЗСВ е иманентно и логически свързан с изпълнението именно на функцията на органите на прокуратурата предвидена в чл. 127 т. 5 КРБ. В хипотеза при която органите на прокуратурата нямат възможност да възлагат такива проверки и ревизии, то би се блокирала тяхната възможност да предприемат активни и резултатни действия по отмяна на незаконосъобразни актове. Това е така, защото, както бе посочено в настоящото становище, органите на прокуратурата не притежават специална компетентност присъща на органите на изпълнителната власт, нямат експертната компетентност на разнородните контролни органи в различните сфери на държавно управление, нямат техните регулативни механизми за въздействие, нямат компетентност да установят фактите по реда на специалните устройствени и процесуални закони уреждащи структурата и дейността на органите в различните сфери на държавното управление.

В случай, че органите на прокуратурата не разполагаха с инструмента по чл. 145 ал. 1 т. 3 ЗСВ, то същите биха били поставени в положение при което процесът по пълното установяване на факти във връзка с наличие на

данни за незаконосъобразни актове или действия, би бил поставен в зависимост от инициативата на конкретния контролен орган. Такова правно и фактическо положение би било недопустимо и би пречело органите на прокуратурата пълноценно да реализират конституционно установената им функция в чл. 127 ал. 5 КРБ.

Вносителят на Искането за обявяване на противоконституционност не сочи абсолютно никакви аргументи, защо счита, че възможността в чл. 145 ал. 1 т. 3 ЗСВ за възлагане на ревизии противоречи на чл. 127 т. 5 КРБ, поради което считаме, че същото е необосновано. До колкото общата концепция в правната теория и практика по отношение на ревизията е, че ~~са~~ същата се установяват задължения, в който смисъл е и чл. 110 ал. 2 ДОПК, а с проверката се установяват факти и обстоятелства, до колкото и двете процедури следва да бъдат извършвани от компетентни органи, при спазване на конкретни процесуални правила, с издаването на конкретни актове по законоустановен ред и форма, то считаме, че по отношение на съответствието на възлагането на проверки и ревизии по реда на чл. 145 ал. 1 т. 3 ЗСВ с чл. 127 т. 5 КРБ следва да бъде преценявана на една и съща плоскост.

По отношение искането на вносителя за обявяване на разпоредбата на чл. 145 ал. 1 т. 6 в частта относно думите „или друго закононарушение“ от ЗСВ като противоречащи на чл. 127 т. 5 от КРБ то също не е мотивирано, като единствено е посочено, че това е правомощие на прокуратурата се определя в теорията като превантивно, както и че е било характерно за общия надзор за законност предвиден в Закона за прокуратурата, отм. ДВ бр. 59 от 1994г. Не се сочат никакви аргументи в подкрепа на твърдението за противоконституционност, още повече защо се счита, че именно при наличието на данни за „друго правонарушение“ дейността на органите на прокуратурата по чл. 145 ал. 1 т. 6 ЗСВ противоречи на чл. 127 т. 5 КРБ, до колкото и в двата случая - наличие на данни, че може да бъде извършено престъпление или друго правонарушение, органите на прокуратурата извършват една мисловна дейност по предвиждане на бъдещ факт или бъдещо действие, за което съществува правно и фактически обосновано предположение, че може да бъде реализиран/осъществено и предприема едни и същи процесуални действия. В невъзможност сме да разберем, защо вносителят на искането счита априори една дейност определена теоретично като „превантивна“ като противоконституционна само на това основание. Същата е определяна като превантивна, до колкото в хипотезата на чл. 145 ал. 1 т. 6 органите на прокуратурата имат възможност за реакция преди да са



настъпили неблагоприятни изменения в действителността при наличието на потенциалната възможност за извършване на престъпление или друго закононарушение. Тук следва да бъде посочено, че също както в хипотезата на чл. 145 ал. 1 т. 3 ЗСВ, когато възлагат проверки и ревизии, органите на прокуратурата не изземват правомощията на разнообразните контролни органи, нито упражняват чужда властническа компетентност.

С оглед гореизложеното, не даваме положително становище 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 ЗСВ като ~~противоречащи на чл. 127 т. 5 от Конституцията на Република България~~ /По становището ~~вс~~ ~~отношение~~ следовател Марина Николова/.

07.12.2022 г.  
гр.София

**С УВАЖЕНИЕ,  
ЧЛЕН НА УПРАВИТЕЛЕН СЪВЕТ НА  
КАМАРАТА НА СЛЕДОВАТЕЛИТЕ  
В БЪЛГАРИЯ**

.....  
/ ХРИСТО КОЛЕВ /

