



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 275-14

Дата 24.09.2022

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 02.01-127.....

... 26.09. 2022 г.

*Образуван конст. дело № 18/22 г.
Директни искане - доносници:
г-жа Иванка Райкова
24.09.2022 г.*

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-жа ПАВЛИНА ПАНОВА

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,

Изпращам Ви искане от Министерския съвет за даване на задължително тълкуване и обявяване на противоконституционност на части от разпоредба от закон, одобрено с Решение № ...698..... на Министерския съвет от 2022 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Гъльб Донеv)





РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

от Министерския съвет на Република България

ОТНОСНО: ДАВАНЕ НА ЗАДЪЛЖИТЕЛНО ТЪЛКУВАНЕ НА РАЗПОРЕДБАТА НА ЧЛ. 126, АЛ. 2 В ЧАСТТА „НАДЗОР ЗА ЗАКОННОСТ“ ВЪВ ВРЪЗКА С ЧЛ. 127 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ И ОБЯВЯВАНЕ ЗА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННА 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 КАТО ПРОТИВОРЕЧАЩИ НА ЧЛ. 127, Т. 5 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

1. На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България отправяме към Вас искане 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, като отговорите на следния тълкувателен въпрос: „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?“

2. На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България се обръщаме към Вас с искане за обявяване за противоконституционна 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 като противоречащи на чл. 127, т. 5 от Конституцията на Република България.

Двете искания са систематично свързани, тъй като засягат обхвата на правомощията на главния прокурор и на ръководената от него прокуратура спрямо останалите държавни органи.

1. Относно искането за даване на задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 във връзка с чл. 127 от Конституцията на Република България.

1.1. Разпоредбите на чл. 126 и на чл. 127 и свързани с дейността на прокуратурата разпоредби от Конституцията на Република България са били обект на дейността по чл. 149, ал. 1, т. 1 и 2 на конституционната юрисдикция. Такива са напр. ТРКС № 10 от 1998 г. по к. д. № 8/1998 г.¹, ТРКС № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г.², ТРКС № 2 от 2017 г. по

¹ По смисъла на чл. 119, ал. 1 от Конституцията като трета, касационна, инстанция за делата на военните съдилища действа Върховният касационен съд, без да е предвидено обособяването на специално поделение (колегия, отделение), което да. Възможността за създаване на такова поделение обаче не е преградена и съгласно разглежда тези дела чл. 133 от Конституцията е допустимо да стане със закон. Също така със закон, без да е предвидено в Конституцията, е създадена и военната прокуратура към Главната прокуратура. По силата на чл. 126, ал. 1 от Конституцията съществуването ѝ е оправдано само ако има военна колегия към Върховния съд. От изключителна компетентност на законодателя е да прецени необходимостта от тези структурни звена в съдебната и прокурорската система.

² Промени в Конституцията, концентрирани в рамките на съдебната власт [във връзка с първите четири питання в искането], които са насочени към реструктуриране, оптимизиране от съдържателна гледна точка и прецизиране на отделни функции на нейни органи, поставяне на акценти или уточняване на техни правомощия или наименования, както и взаимодействието им с институции на другите власти, не представляват промяна във формата на държавно управление и могат да бъдат извършени от Народно събрание, ако с тях не се нарушава балансът между властите и се съблюдают основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата - правата на личността, народният суверенитет, политическият плурализъм, правовата държава, върховенството на правото, разделението на властите и независимостта на съдебната власт.

к. д. № 13/2016 г.³ и ТРКС № 11 от 2020 г. по к. д. № 15/2019 г.⁴. Конституционният съд нееднократно се е произнасял и по други отделни въпроси, свързани с прокуратурата. Такива са напр. РКС № 1 от 1999 г. по к. д. № 34/1998 г.⁵, РКС № 6 от 2004 г. по к. д. № 7/2004 г.⁶, РКС № 7 от 2004 г. по к. д. № 6/2004 г.⁷, РКС № 3 от 2015 г. по к. д. № 13/2014 г.⁸,

³ Изискването на чл. 126, ал. 1 от Конституцията структурата на прокуратурата да е в съответствие с тази на съдилищата означава задължително създаване на прокуратури, съответстващи по вид и степен на изброените в чл. 119, ал. 1 от Конституцията съдилища. Това изискване не съдържа задължение за съответствие на териториалните звена на прокуратурата с тези на съдилищата. Към специализираните съдилища със закон могат да бъдат създавани специализирани прокуратури.

⁴ Надзорът за законност и методическото ръководство върху дейността на всички прокурори, осъществявани от главния прокурор по смисъла на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, не включват случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор.

⁵ В Решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34/1998 г. се сочи, че разпоредбите в Закона за съдебната власт, определящи прокуратурата като едно юридическо лице, за разлика от съдилищата, които са отделни юридически лица, не противоречи на чл. 126, ал. 1 от Основния закон.

⁶ При упражняването на властнически правомощия, предоставени в защита на субективни права, съществува и опасност от злоупотреби. Съдебната преценка за достъп до сведения, които представляват служебна тайна и включват лични данни, е гаранция срещу правонарушения. За да може съдът да се произнесе, трябва искането на следовател или прокурор за достъп до служебна (данъчна) тайна да бъде мотивирано. Член 12а, ал. 1, т. 1 от Данъчния процесуален кодекс [отм.] е предназначен да уреди достъпа на следователи и прокурори до данъчната тайна, като същевременно защити правата и законните интереси на данъчните субекти и на други лица, с които те са в правни отношения, срещу обществено неоправдани посегателства. Оспорваната разпоредба не противоречи на чл. 121, ал. 2 и чл. 127, т. 1 от Конституцията, защото не пречатства дейността на прокуратурата и установяването на истината по делата. Изискването за мотивиране на искането за достъп не е трудно осъществимо и произтича от принципите на правовата държава.

⁷ Привличането към отговорност се осъществява от прокурора чрез внасянето в съда на обвинителен акт. Ако той не стори това в един разумен срок (съгласно чл. 239а - две години за тежките престъпления, и една – за останалите случаи), започващ да тече не от момента на образуване на производството, а от момента, в който лицето е привлечено в качеството на обвиняем, то оправдано е същото това лице да поиска делото му да бъде гледано от съд в един публичен и състезателен процес. Основно конституционно право на всеки, обвинен в престъпление, е “да бъде предаден на съдебната власт в законно определения срок” (чл. 31, ал. 1 от Конституцията). Следователно конституционно недопустимо е неоправданото забавяне и продължаване без срок на следствените действия.

⁸ В мотивите към Решение № 3 от 2015 г. по к.д. № 13/2014 г. е обобщено, че „в Конституцията е предвидена пирамидална структура на съдилищата, към която е приравнена тази на прокуратурата“.

РКС № 11 от 2016 г. по к. д. № 7/2016 г.⁹, РКС № 4 от 2017 г. по к. д. № 16/2016 г.¹⁰, РКС № 14 от 2018 г. по к. д. № 12/2017 г.¹¹, РКС № 7 от 2021 г. по к. д. № 4/2021 г.¹² и др.

⁹ Със специален закон на прокурора допълнително може да бъде възложено да осъществява властническа дейност, която е извън посочените от Конституцията функции на прокуратурата. Постановените в такива случаи прокурорски актове подлежат на съдебен контрол по реда за обжалване на индивидуалните административни актове, когато с тях се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации.

¹⁰ Конституционният съд е приел, че функциите на прокуратурата, посочени в чл. 127 от Конституцията са уредени изчерпателно. Актът на прокурора по чл. 84, ал. 6 ЗМВР не е израз на негово надзорно правомощие по чл. 127, т. 4 от Конституцията. Всъщност, прокурорът е участник в една административна процедура, в която утвърждаването на протокола на полицейския орган завършва фактическия състав, пораждащ окончателното правно действие на изземването. Предприемането на действие по отмяна на незаконосъобразни актове по чл. 127, т. 5 от Конституцията по съществото си също е надзорно правомощие, ако се отнася до актове на органи извън съдебната власт. Разпоредбата на чл. 84 ЗМВР възлага на прокурора контролни правомощия върху актове на изпълнителната власт, каквито не са предвидени в чл. 127, т. 5 от Конституцията. Разпоредбата на чл. 84, ал. 6, изречение първо, противоречи на чл. 127 от Конституцията, защото чрез прилагането ѝ не се осъществява нито една от конституционните функции на прокуратурата. Изложеното в мотивите на решението по отношение на чл. 84, ал. 6, изречение първо, се отнася и до разпоредбата на чл. 84, ал. 8 ЗМВР в частта ѝ „в 5-дневен срок с постановление на окръжната прокуратура по местопредаването или изземването на вещта“.

¹¹ Конституционният съд не намира основание да се отклони от застъпеното в аналогичен случай разбиране, според което въведеното ограничение на правото на защита надхвърля необходимото за осъществяване на правосъдието. Разпоредителното заседание има важно процесуално значение. Промените в Наказателно-процесуалния кодекс, приети през 2017 г., продължават възприетия след въвеждането на Конституцията от 1991 г. нов законодателен подход, насочен към утвърждаване на съдебната фаза като централна в наказателния процес. Във връзка с това Конституционният съд неотклонно е приемал, че единствено осигуреният достъп на заинтересованите лица до състезателен и публичен съдебен процес, при равенство на спорешите страни, в смисъла по чл. 121 от Конституцията, дава пълна гаранция за реализиране на конституционното право на защита (вж. Решение № 10/2010 г. по к. д. № 10/2010 г.; Решение № 11/2016 г. по к. д. № 7/2016 г. и др.).

¹² Законната уредба, по силата на която се създава нов орган – прокурор по разследването срещу главния прокурор или негов заместник и се изключва изцяло дейността му 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).

Съгласно разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията на Република България главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори.

Според чл. 127 прокуратурата следи за спазване на законността, като:

1. ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане;
2. може да извършва разследване;
3. привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер;
4. упражнява надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки;
5. предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове;
6. в предвидените със закон случаи участва в граждански и административни дела.

С оглед на съдържанието на посочените по-горе разпоредби Конституционният съд в мотивите към Тълкувателно решение № 11 от 2020 г. по к. д. № 15/2019 г. отбелязва, 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“¹³. Това тълкуване обаче е дадено от

¹³ Извън обхвата на надзора за законност, осъществяван от главния прокурор, остава онази страна на прокурорската дейност по чл. 127 от Конституцията, която се основава единствено на свободно формиране на вътрешното убеждение на прокурора, изградено на основата на преценка на достоверността на законосъобразно допуснати, събрани и проверени доказателствени материали, въз основа на която прави фактическите си констатации и

Конституционния съд в тесния контекст на поставеното искане и зададения въпрос, а именно: „В надзора за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, осъществявани от главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията включват ли се случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор предвид общоприетия правен принцип „никой не може да съди себе си“ като елемент от правовата държава?“.

В тази връзка е важно да отбележим, че Съдът се е произнасял, че „няма повторемост на питанията и в случаите, когато се иска нееднократно разкриване на смисъла на конституционната разпоредба от друг, различен ъгъл, от друга гледна точка или в друг контекст“¹⁴, както и че казуалните произнасяния на Съда не са пречка за отправяне на тълкувателни питання. С оглед на това намираме, че настоящото искане е процесуално допустимо.

В мотивите към споменатото вече тълкувателно решение конституционната юрисдикция поддържа, че „в лицето на главния прокурор е крайната отговорност за законосъобразното упражняване от прокурорите на правомощията по чл. 127, т. 1-6 от Конституцията“ и че „правомощията на главния прокурор по визираната конституционна разпоредба (чл. 126, ал. 2) са относими само към дейността на прокурорите, уредена на конституционно ниво в чл. 127 от Конституцията“.

Тази дейност на прокуратурата по чл. 127 от Конституцията на Република България обаче е разширително тълкувана както в прокурорската практика, така и от законодателя – чрез Закона за съдебната власт (ЗСВ), на което обръща внимание правната доктрина и който въпрос ще бъде обект на втората част от настоящото искане

изводи по въпросите, включени в предмета на доказване. В наказателното производство това са основните въпроси относно това има ли извършено престъпно деяние и дали то е извършено от обвиняемия. (ТРКС № 11 от 2020 г. по к. д. 15/2019 г.)

¹⁴ ТРКС № 11 от 2020 г. по к. д. 15/2019 г., Решение № 8 от 2005 г. по к.д. 7/2005 г.

относно обявяването за противоконституционни на части от разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 и т. 6 от ЗСВ.

По отношение на искането ни за тълкуване обосноваваме правния си интерес с констатирани случаи на възлагания от главния прокурор на проверки по реда на надзора за законност, които изглеждат надвишават „основната функция на прокуратурата като подсистема на съдебната власт“.

В прокурорската практика по правоприлагане главният прокурор по реда на надзора за законност възлага проверки във всички сфери на управление и на всички административни нива. Примерите за това са многобройни, а информация за тях прокуратурата предоставя както в ежегодните доклади за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и разследващите органи, така и в средствата за масово осведомяване. Така например през 2014 г. по заповед на главния прокурор на Върховната административна прокуратура е възложено да следи как се спазват наредбите за съхранение на оръжия, като се предвижда да се изиска информация от всички районни полицейски управления и областни дирекции на МВР за хората, които имат разрешителни за притежание и носене на оръжие, независимо дали то е за лов, охрана, изпълнение на професионална дейност, за спорт и т.н. През януари 2018 г. главният прокурор разпорежда на Върховната административна прокуратура да изиска от Изпълнителна агенция „Военни клубове и военно-почивно дело“ цялата преписка по случая с ведомственото жилище на пенсиониран военен, който следва да напусне жилището. През август 2018 г. по разпореждане на главния прокурор прокуратурата започва проверка в Комисията за финансов надзор по повод фалита на ЗК „Олимпик“. През май 2019 г. по разпореждане на главния прокурор на Върховната административна прокуратура е възложена проверка по реда на надзора за законност на размера на изплатените през 2018 г. субсидии на политическите партии. През януари 2020 г. главният прокурор възлага на ДАНС и ГДНП проверка за актуалното състояние на комплексните и значими язовири в страната. През ноември 2021 г. по разпореждане на главния прокурор на

Върховната административна прокуратура е възложено да извърши проверка по реда на надзора за законност на пътната маркировка и пътната сигнализация на магистралите и първокласните пътища на територията на страната.

Предметният обхват на тези проверки изглежда напълно неотносим към „основната функция на прокуратурата като подсистема на съдебната власт“. Възприетата от прокуратурата практика фактически води до това обхватът на въздействие на главния прокурор като самостоятелен конституционен орган, макар и опосредено през действията на поднадзорните му прокурори, да надхвърля системата на прокурорските органи, потенциално засягайки всички сфери на управление и всички органи на централната и местната власт. Считаме че това е в противоречие със схващането на конституционния законодател, изяснено от Конституционния съд (ТР № 11/2020 г.).

Именно в тази връзка в правната доктрина се поставят множество въпроси по отношение на чл. 126, ал. 2 от Конституцията на Република България. Така например в коментара си на чл. 126, ал. 2 от Конституцията на Република България проф. д-р Сн. Начева формулира някои от тях така: „каква е същността на този надзор за законност, какъв е неговият обхват; предполага ли възможности за въздействие, идентични с тези на общия надзор за законност по смисъла на Конституцията от 1971 г.; допустим ли е подобен надзор, разпростиращ се върху административните актове при наличието на обща клауза за обжалваемост на тези актове с ограничено приложение, предвидена в ...чл. 120, ал.2“¹⁵.

Неразривната свързаност на нормите на чл. 126, ал. 2, относима към правомощията конкретно на главния прокурор по надзора за законност и способите за осъществяване на тези правомощия, очертани в чл. 127 от Конституцията (посочена и от Конституционния съд)¹⁶,

¹⁵ Начева, Сн. Коментар на чл. 126. // Конституция на Република България. Коментар. С.: Сиела, 1999, с. 320-321.

¹⁶ Решение № 4 от 2017 г. по к. д. № 16/2016 г.

всъщност може на практика да доведе до осъществяване на общ надзор за законност от главния прокурор, какъвто Конституцията от 1991 г. не предвижда.

Опасения относно прекомерно разширяване на сферите, в които прокуратурата има правомощия, е изразил и главният прокурор Иван Гешев в своята концепция за стратегическо управление на прокуратурата на Република България, представена при избора му през 2019 г.¹⁷. В нея като един от специфичните проблеми на прокуратурата той очертава тъкмо „всеобхватния надзор за законност“ (по-надолу в същия текст назован „общ надзор“), осъществяван от институцията, като посочва, че тя не може да носи отговорност за всички правонарушения в държавата и специално отбелязва, че съществуват опити за изкуствено разширяване на сферите, в които прокуратурата има правомощия. Главният прокурор разсъждава в контекста на „сезирането със сигнали, отнасящи се до гражданскоправни спорове, междуличностни проблеми...“ и по-общо на „очакването, че прокуратурата може и трябва да разреши всеки техен проблем, независимо от неговия характер...“. Кое то, както е отбелязано и в самата концепция, не е част от конституционните ѝ правомощия.

Считаме, че аргументът за „изкуствено разширяване на сферите, в които прокуратурата има правомощия“ в пълна степен важи и за случаите, в които тя се самосезира или започва да действа по разпореждане на главния прокурор за възлагане на проверки по реда на надзора за законност.

Така например по реда на надзора за законност по разпореждане на главния прокурор, по сигнали или самосезиране прокуратурата е извършила проверки по спазване разпоредбите на трудовото законодателство, касаещи заплащането на труда по време на официални празници (Окръжна прокуратура - Велико Търново); за законност на ОД на МВР и на кметовете на общини относно наличието на добра осветеност на пешеходните пътеки и наличието на видими пътни знаци, които ги обозначават, както и на съответствието на вертикалната,

¹⁷ <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/24/i.g.-konceptiya.pdf>, с. 23-24.

хоризонталната и светлинната маркировка на кръстовищата¹⁸. И още, през 2020 г. прокуратурата е възлагала на органите на РЗИ, МВР, ОБДХ и НАП проверка по спазване на цените на медикаментите и лекарствата в аптеките по време на извънредното положение; проверка за дейността на държавни ловни стопанства и на държавни горски стопанства по Закона за горите за опазването и стопанисването на горите на територията на апелативния район (Апелативна прокуратура - Пловдив)¹⁹. През 2018 г. са били проверявани и компетентността за контрол и налагане на санкции по Закона за предучилищното и училищното образование; състоянието на мостовите съоръжения върху местните пътища, републиканската пътна мрежа и др.²⁰

Преглед на докладите за дейността на прокуратурата назад в годините разкрива още подобни примери, което е показателно за дълбоко вкорененото в прокуратурата разбиране за надзора за законност като „общ“ или „всеобхватен“.

Припомняме, че в мотивите към Решение № 4 от 2017 г. по к. д. № 16/2016 г. Конституционният съд посочва, че „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 Конституцията не урежда т. нар. „общ надзор за законност“. Прокуратурата не упражнява общ надзор, а следи за спазване на законността чрез функциите, които са ѝ определени от Конституцията“.

В мотивите към вече споменатото Тълкувателно решение № 11 от 2020 г. по к. д. № 15/2019 г. Конституционният съд приема, че

¹⁸ Доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи през 2021 г., с. 123.

¹⁹ Доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи за 2020 г., 127-128.

²⁰ Доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи за 2018 г., с. 100.

конституционният законодател, възлагайки на главния прокурор правомощието по чл. 126, ал. 2 от Конституцията на Република България за упражняване на надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, му придава статус на самостоятелен и едноличен конституционен орган, като по този начин в негово лице „се съсредоточава и персонализира ...крайната отговорност за законосъобразното упражняване от прокурорите на правомощията по чл. 127, т. 1-6 от Конституцията“.

С оглед на положението на главния прокурор като самостоятелен и едноличен конституционен орган (в този смисъл и Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г.) и във връзка с правомощието му да упражнява надзор за законност Конституционният съд посочва, че „с оглед на изискванията, които поставя този принцип (на правовата държава) пред държавните органи, включително главния прокурор, за изходно положение следва да се приеме, че упражняването на възложеното им от конституционния законодател правомощие не може да води до отричане по същество на самото правомощие. Това означава, че надзорът за законност и методическото ръководство, осъществявани от главния прокурор, не трябва да бъдат противоконституционни, т.е. да накърняват конституционни принципи и права“²¹.

И именно защото споменатата по-горе и друга практика на прокуратурата възбужда въпроси доколко осъществяването на надзора за законност от главния прокурор по чл. 126, ал. 2 чрез възлагане на извършване на проверки за спазване на законността във всички сфери на управление и на всички административни нива не води до отричане по същество на правомощия на други държавни органи в нарушение на основополагащи конституционни принципи, считаме за необходимо Конституционният съд изрично да отговори на поставения от нас въпрос: **„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**

²¹ ТРКС № 11 от 2020 г. по к. д. № 15/2019 г.

законността във всички сфери на управление и на всички административни нива?“.

1.2. Министерският съвет смята, че поради изложените аргументи поставеният тълкувателен въпрос следва да получи следния отговор, че разбирането, според което главният прокурор, осъществявайки надзор за законност върху дейността на прокурорите възлага извършването на проверки за спазване на законността във всички сфери на управление и на всички административни нива, не съответства на вложения в посочените в тълкувателния въпрос норми на чл. 126, ал. 2 във връзка с чл. 127 от Конституцията на Република България смисъл от конституционния законодател.

2. Относно искането за обявяване за противоконституционна 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.

2.1. Конституцията учредява Република България като демократична и правова държава, в която се реализира разделение на властите. На хоризонтално ниво разделението на властите (чл. 8) намира проявление и в независимост на съдебната власт (чл. 117, ал. 2). Прокуратурата е установена като част от съдебната власт, на която е възложено да следи за спазване на законността (чл. 127). Конституционният законодател установява най-общо правомощията и способите²², чрез които прокуратурата реализира конституционната си

²² Конституционният съд е приел, че функциите на прокуратурата, посочени в чл. 127 от Конституцията са уредени изчерпателно. През 2005 г. Съдът в Тълкувателно решение е заключил, че „основната функция на прокуратурата се осъществява обаче не произволно, а в строго определени от конституционния законодател граници, очертани от него чрез способите, които са формулирани в разпоредбата на чл. 127, [т. 1-6] от Конституцията“. Конституционният съд подчертава също, че „учредителната власт, определяйки специфичната основна функция на прокуратурата, същевременно е ограничила способите, чрез които тя при изпълнението ѝ реализира съответната част от правозащитната функция на държавата“ и стига до заключението, че „други способности са конституционно недопустими“ (ТРКС № 8 от 2005 г.). Тази позиция на Съда беше потвърдена и в Решение № 2 от 2017 г., където също се подчертава, че „прокуратурата има специфични функции, изчерпателно изброени в чл. 127 от Конституцията“.

функция преимуществено в наказателния процес. Така прокуратурата следи за спазване на законността в наказателния процес в двете му фази като: ръководи разследването (чл. 127, т. 1, предл. първо), може да извършва отделни действия по разследване (чл. 127, т. 2), упражнява надзор за законосъобразното провеждане на разследването (чл. 127, т. 1, предл. второ), привлича към наказателна отговорност лицата, които са извършили престъпления, и поддържа обвинението пред съда по наказателни дела от общ характер (чл. 127, т. 3), и упражнява надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки в хода на наказателния процес (чл. 127, т. 4). Прокуратурата следи за спазване на законността и като предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове (чл. 127, т. 5) и в предвидените със закон случаи участва в граждански и административни дела (чл. 127, т. 6).

2.2. Конституционният законодател от 1991 г. възприема нов подход при уредбата на прокуратурата като орган на съдебната власт. В правната теория преобладаващото разбиране не поддържа широките предели на дейността в активността на прокурорската институция.

Прокуратурата според проф. д.ю.н. Б. Велчев „има изключителното право и задължение да следи за спазване на законността в наказателния процес“²³, като тази функция е разширена с предоставянето на същите правомощия в административния и гражданския процес. Подобно е становището и на проф. д.ю.н. М. Чинова. Според нея „главните правомощия на прокуратурата се свързват с тези на наказателния процес, но в същото време е не по-малко важно, че прокуратурата има компетентности в още три сфери на дейност, уредени при това на конституционно ниво“²⁴. Доц. д-р Св. Янкулова посочва, че „Конституцията и ЗСВ утвърждават прокуратурата като орган на наказателното преследване“²⁵.

²³ Велчев, Б., Проблеми на наказателната политика на Република България. С.: Сиела, 2012, с. 184.

²⁴ Чинова, М. Кратък лекционен курс по наказателно-процесуално право. С.: Сиела, 2021, с. 141.

²⁵ Янкулова, Св. Прокурорът в административния процес. С.: Сиби, 2016, с. 29-30, с. 73.

Същевременно функцията на прокуратурата е определяна или като надзорна, но със значително ограничен обхват²⁶, или се приема, че тя не може да бъде определена като „надзорна“ изобщо, тъй като Конституцията на Република България възлага на прокуратурата „осъществяването на основната задача, която не е надзор за законност, а да следи за спазването на законността“²⁷.

Според Св. Янкулова и Д. Пиронева част от дейността на прокуратурата е „надзорна“²⁸. Това е така, защото конституционният законодател стеснява значително обхвата на дейността, която упражнява прокурорът, но не се отказва съвсем от надзорните правомощия²⁹, възложени в определени рамки на прокуратурата. Конституцията от 1991 г. предоставя на прокуратурата надзорна функция по отношение на органите на изпълнителната власт, но стеснява значително обхвата на

²⁶ Янкулова, Св. Прокурорът в административния процес. С.: Сиби, 2016, с. 30; Пиронева, Д., Понятието надзор за законност в исторически аспект – от зараждането му до съвременното разбиране на това понятие. // DE JURE, бр. 1/2022 (24), с. 153. Тезата за конституционната функция на прокуратурата като „надзор за законност“ се споделя в миналото от А. Ангелов и И. Дерменджиев, в по-ново време от Д. Костов и Д. Хрусанов. Преглед и обобщение на техните становища прави Св. Янкулова в цитираното съчинение. Вж с. 43 и цитираната там литература.

²⁷ Трендафилова, Е., За прокуратурата и надзора за законност. // Съвременно право, 1997, № 2, с. 46.

²⁸ Янкулова, Св. Прокурорът в административния процес. С.: Сиби, 2016; Пиронева, Д., Понятието надзор за законност в исторически аспект – от зараждането му до съвременното разбиране на това понятие. // DE JURE, брой 1/2022 (24). Както посочва Св. Янкулова в цитираното съчинение, част от прокурорската дейност е определена като „надзор за законност“ в миналото и от проф. д-р К. Лютов, „според когото надзорът обхваща четири вида дейности: „а) дейност по разкриване, установяване, доказване и оценка на престъпления и други правонарушения в дейността на органи, длъжностни лица и граждани; б) дейност, насочена към разкриване и отстраняване на причините и условията, обусловили извършени вече престъпления или правонарушения; в) дейност, насочена към възстановяване на законността и г) дейност, насочена към реализиране на предвидената по съответния ред юридическа отговорност“. Вж Янкулова, Св., цит. съч., с. 44 и цитираната там литература.

²⁹ Надзорните правомощия на прокуратурата не са изцяло забравени от конституционния нормотворец, пише Св. Янкулова. „Разпоредбата на чл. 127 от Конституцията на Република България от 1991 г. ограничава надзорната функция на прокуратурата до протестиране на незаконосъобразни актове и участие в граждански и административни дела, а също и осъществяване на надзор при изпълнение на наказателни и принудителни мерки от органите на изпълнителната власт.“ Вж. повече при Янкулова, Св., Прокурорът в административния процес. С.: Сиби, 2016, с. 72.

прокурорския надзор, като предвижда прокуратурата да следи за спазване на закона не изобщо, а само в шест изчерпателно изброени хипотези. Те не бива да бъдат надхвърляни, за да не се наруши принципът за разделение на властите и балансът, установен между тях³⁰. Прокуратурата вече не е орган за защита на законността изобщо, посочва Св. Янкулова³¹.

„На прокуратурата”, пише Д. Пиронева, „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)”³².

Според проф. д-р Е. Трендафилова неслучайно конституционният законодател използва два израза в чл. 127 – „следи за спазване на законността“ и „надзор“, като надзорът в т. 4 е една от дейностите, чрез която се осъществява общата задача на прокуратурата да следи за спазване на законността. В този смисъл тя отчита, че прокуратурата упражнява „надзор за законност“ при изпълнението на наказателните и други принудителни мерки съгласно чл. 127, т. 4, но не определя конституционната функция като цяло и правомощията на прокуратурата като надзорни³³.

Има нюанси и в разбиранията в правната доктрина относно правомощието на прокуратурата по т. 5 на чл. 127. Според едни юристи (Сн. Начева) правомощията на прокуратурата следва да бъдат ограничени единствено до предприемането на действия за отмяна на незаконосъобразни актове. Става дума за възможност за подаване на протест както срещу съдебен, така и срещу административен акт,

³⁰ Янкулова, Св., Цит. съч., с. 73-74.

³¹ Янкулова, Св., Цит. съч., с. 74.

³² Пиронева, Д., Понятието надзор за законност в исторически аспект – от зараждането му до съвременното разбиране на това понятие. // DE JURE, брой 1/2022 (24), с. 153.

³³ Трендафилова, Е., За прокуратурата и надзора за законност. // Съвременно право, 1997, № 2, с. 46.

мотивиран с незаконосъобразността на съответния акт³⁴. Според други юристи (Ст. Стойчев) прокурорите предприемат действия за отмяна на незаконосъобразни актове и за възстановяване на самоуправно нарушени права³⁵. На прокурорските органи не са поднадзорни актовете на Народното събрание, на президента и на Конституционния съд³⁶. Според Д. Пиронева в изпълнение на конституционните си правомощия съгласно разпоредбите на чл. 127, т. 5 и т. 6 от Конституцията на Република България, „прокурорските органи имат едновременно право и задължение да разкриват незаконосъобразни актове и действия (бездействия) и да ги оспорват по предвидения за това процесуален ред”³⁷.

2.3. Конституционният съд в своята практика приема, че функцията и правомощията на прокуратурата, посочени в чл. 127 от Конституцията, са уредени изчерпателно. През 2005 г. Съдът в Тълкувателно решение № 8 е заключил, че „основната функция на прокуратурата се осъществява обаче не произволно, а в строго определени от конституционния законодател граници, очертани от него чрез способите, които са формулирани в разпоредбата на чл. 127, т. 1-6 от Конституцията“. Съдът също така подчертава и че „учредителната власт, определяйки специфичната основна функция на прокуратурата, същевременно е ограничила способите, чрез които тя при изпълнението ѝ реализира съответната част от правозащитната функция на държавата“ и стига до заключението, че „други способности са конституционно недопустими“ (ТРКС № 8 от 2005 г.). Тази позиция на Съда беше потвърдена и в Решение № 2 от 2017 г., в което също се подчертава, че „прокуратурата има специфични функции, изчерпателно изброени в чл. 127 от Конституцията“.

³⁴ Начева, Сн., Коментар на чл. 127. // Конституция на Република България. Коментар. С.: Сиела, 1999, с. 323; Янкулова, Св., Прокурорът в административния процес, С.: Сиби, 2016, с. 72.

³⁵ Стойчев, Ст. Конституционно право. С.: Сиела, 2002, с. 563.

³⁶ Стойчев, Ст. Конституционно право. С.: Сиела, 2002, с. 563.

³⁷ Пиронева, Д., Понятието надзор за законност в исторически аспект – от зараждането му до съвременното разбиране на това понятие. // DE JURE, бр. 1/2022 (24), с. 156.

Тези изчерпателно изброени в Конституцията функции са конкретизирани в Закона за съдебната власт, и по-конкретно в чл. 145 от ЗСВ. Внимателният прочит на законовата разпоредба обаче 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.

В тази връзка в правната теория се застъпва становището, че „посочената разпоредба (на чл. 145 от ЗСВ) не детайлизира функциите на прокуратурата по чл. 127 от Конституцията на Република България, а ги разширява. Нещо повече, това разширяване води до навлизане в компетентността на изпълнителната власт, която следва да установява и санкционира правонарушенията”³⁸. Според друго мнение „надзорните правомощия по чл. 145 от ЗСВ надхвърлят конституционната функция на прокуратурата, тъй като са характерни за общия надзор, който не е уреден в Конституцията като част от функциите на прокуратурата”³⁹.

Правомощията на прокуратурата по чл. 145 от ЗСВ не са свързани единствено и само с наказателния процес, т.е. с присъщите ѝ по Конституция функции по разследване на престъпленията, привличане към отговорност на лицата, извършили престъпления, и поддържане на обвинението по наказателните дела от общ характер. Съгласно чл. 145, ал. 1, т. 3 и 6 от ЗСВ прокурорът може да възлага при данни за незаконосъобразни актове и действия, извършването на проверки и ревизии, да прилага предвидените от закона мерки при наличие на данни, че може да бъде извършено друго закононарушение.

Законовата разпоредба на чл. 145, ал. 1, т. 3 от ЗСВ говори за възлагане от прокурора на проверки не само при данни за незаконосъобразни актове, но и за „незаконосъобразни действия“, което разширява изключително правомощията на прокуратурата. По този начин вместо последващ надзорът, упражняван от нея, се превръща в

³⁸ Велчев, Б. Проблеми на наказателната политика. С.: Сиела, 2012, с. 191.

³⁹ Янкулова, Св. Прокурорът в административния процес. С.: Сиела, 2016, с. 70.

предварителен и се разпростира върху неограничени по своя характер дейности на изпълнителната власт.

Като примери за това от прокурорската практика може да се посочат проверките, осъществявани от Районната прокуратура – Благоевград, през ноември 2020 г. за спазване на утвърдените със заповед на министъра на здравеопазването противоепидемични мерки с основната задача контрол за „носенето на маски, спазването на социална дистанция, извършването на задължителна дезинфекция“; проверка, възложена от Върховната административна прокуратура на БАБХ от октомври 2020 г., вследствие на което са извършени 463 проверки в цялата страна за спазването на нормативните изисквания, обезпечавщи безопасността на сладоледа, и са възбранени 1671,77 кг сладолед; проверка, възложена от Софийска градска прокуратура през април 2020 г. на куриерските фирми, предлагащи доставки чрез куриер на територията на гр. София, за начисляваните от тях такси; проверки, възложени на контролните органи от Окръжна прокуратура – Пловдив, през март 2020 г. за предотвратяване на продажбата на хранителни продукти в магазините и лекарствени продукти в аптечната мрежа, както и в складовите бази и чрез обяви, публикувани в интернет сайтове, на спекулативни цени.

Що се отнася до правомощието на прокурора по чл. 145, ал. 1, т. 6 от ЗСВ – да приложи предвидените от закона мерки при наличие на данни, че може да бъде извършено „друго закононарушение“, в теорията се посочва, че „това предполага прокуратурата да следи за спазване на законността във всички области на държавното управление, включително дейността на контролните органи, и да се намесва, като прави предложение за преодоляване на закононарушенията“⁴⁰. Това правомощие се определя и като превантивно правомощие на прокуратурата, на чиято плоскост „следва да преценяваме сигналната функция на прокурора по вече отменения чл. 184 от НПК“⁴¹.

И двете правомощия са определени в правната доктрина като такива, характерни за общия надзор за законност, какъвто не е предвиден

⁴⁰ Янкулова, Св. Цит. съч., с. 68.

⁴¹ Велчев, Б. Цит. съч., 190-191.

в Конституцията от 1991 г.⁴² В правната литература общият надзор се определя като един от видовете надзорна дейност, осъществявана от прокуратурата в миналото, наред с надзора върху разследването на престъпленията, съдебния надзор (в наказателния и гражданския процес) и надзора върху местата за задържане⁴³. Общият надзор се характеризира със специфичния си обект - твърде широк по своя обем, тъй като обхваща дейността на различни органи, длъжностните лица и гражданите⁴⁴, средствата, чрез които се постига осигуряване на законността, и принципите при неговото упражняване⁴⁵.

Именно поради почти неограничените предели на общия надзор, упражняван от прокуратурата, на нея са й били предоставени и твърде много и широки средства за постигане на законността⁴⁶. Така напр. съгласно чл. 26 от Закона за прокуратурата (отм., ДВ, бр. 59 от 1994 г.) при упражняване на общия надзор прокурорът: 1. изисква от държавните, стопанските и обществените органи и организации издадените от тях правилници, наредби, инструкции, решения и други актове; 2. изисква от

⁴² Велчев, Б. Цит. съч., 190-191, Янкулова, Св. Цит. съч., с. 68.

⁴³ Янкулова, Св. Цит. съч., с. 70 и сл. и цитираната там литература. В отменения Закон за прокуратурата (обн. ДВ, бр. 87 от 1980 г., отм., ДВ, бр. 59 от 1994 г.) общият надзор е определен като една от основните насоки, в които прокуратурата осъществява своята дейност „за изпълнение на законите от министерствата и другите ведомства, местните държавни органи, стопанските и обществените организации, длъжностните лица и гражданите (общ надзор)” (чл. 3, т. 1).

⁴⁴ Съгласно чл. 25 от отменения Закон за прокуратурата общият надзор е надзор за: 1) точно съответствие на актовете, издавани от министерствата и другите ведомства, от народните съвети, стопанските организации, предприятията, учрежденията, кооперациите и другите обществени организации, с Конституцията на Народна република България, със законите, указите, постановленията на Министерския съвет и с другите нормативни актове; 2) точно и еднакво изпълнение на Конституцията и законите и на другите нормативни актове от длъжностните лица и гражданите.

⁴⁵ Янкулова, Св. Цит. съч., с. 70 и сл. и цитираната там литература.

⁴⁶ Измежду тях отмененият Закон за прокуратурата (обн. ДВ, бр. 87 от 1980 г., отм., ДВ, бр. 59 от 1994 г.) съдържа освен споменатите по-горе методи за установяване на правонарушенията в чл. 26, с които прокурорът разполага, също и задължението му да разглежда предложения, сигнали, жалби и молби във връзка с нарушения на закона, да взема мерки за защита на правата и законните интереси на гражданите и на социалистическите организации (чл. 27), да подава протести срещу незаконосъобразните правилници, наредби, инструкции, решения, заповеди и други актове до органа, който ги е издал, или до по-горестоящия орган (чл. 28), да прави предложения до министерства, други ведомства, народни съвети, стопански организации, предприятия, учреждения, кооперации и други обществени организации за отстраняване на правонарушенията и на причините и условията, които ги пораждат (чл. 30), да предприема мерки за осъществяване отговорността на правонарушителите, като според характера на правонарушението привлича към наказателна отговорност или предлага на компетентните органи да привлекат към административнонаказателна, дисциплинарна или гражданска отговорност лицата, които са извършили правонарушения (чл. 31), да отстранява самоуправства (чл. 32).

посочените в точка първа органи и организации необходимите документи, сведения, обяснения и експертни мнения за изясняване на възникнали при осъществяване на надзора въпроси; 3. извършва проверки на място; 4 изисква от съответните органи при наличието на данни за правонарушения да извършват проверки и ревизии в определен от него срок.

Сравнителният анализ на отменените текстове от Закона за прокуратурата и действащите по чл. 145 от ЗСВ налага извода, че правомощията, предвидени в закона при упражняване на функцията по надзора за законност, не се различават драстично, а дори в някои случаи се припокриват с тези, предоставени за осъществяване на общия надзор за законност, въпреки ограничените му с Конституцията от 1991 г. предели.

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 правонарушения. Прокуратурата има правомощие да упражнява надзор само върху законосъобразното провеждане на разследването (т. 1), върху изпълнението на наказанията и на други принудителни мерки (т. 4), както и да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове, но не и действия (т. 5).

2.4. Предвид на изложените по-горе аргументи Министерският съвет счита, 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 правонарушение” от Закона за съдебната власт, противоречи на чл. 127, т. 5 от Конституцията.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България молим да дадете задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 в частта „надзор за законност“ във връзка с

чл. 127 от Конституцията на Република България, като отговорите на следния тълкувателен въпрос: **„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?“**

На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България молим да обявите за противоконституционна **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 като противоречаща на чл. 127, т. 5 от Конституцията на Република България.**

Молим да конституирате по делото следните заинтересовани институции: президента на Република България, министъра на правосъдието, Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор и Висшия адвокатски съвет.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Гъльб Донев)