

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. №

190/51

Дата

26.04.2021

Становище на
ПЛЕНУМА НА
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

по к. д. № 4/2021 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На 9 март 2021 г. Конституционният съд с определение по к. д. № 4/2021 г. е допуснал за разглеждане по същество искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6, чл. 213а, ал. 2, чл. 411а, ал. 4 относно думите „както и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ от Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., посл. изм., ДВ, бр. 20 от 09.03.2021 г.) и на чл. 136, ал. 11 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 16 от 23.02.2021 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. № 4/2021 г. в едномесечен срок.

Конституционно дело № 4/2021 г. е образувано на 25.02.2021 г. по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6, чл. 213а, ал. 2, чл. 411а, ал. 4 относно думите „както и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ НПК и на чл. 136, ал. 11 ЗСВ.

Според вносителя на искането разпоредбите на чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6 НПК и чл. 136, ал. 11 ЗСВ противоречат на чл. 6, ал. 2, чл. 117, ал. 2 и чл. 126, ал. 2 от Конституцията на Република България (Конституцията), чл. 213а, ал. 2 НПК противоречи на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, чл. 411а, ал. 4 НПК относно думите „както и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ противоречи на чл. 119, ал. 3 от Конституцията.

На първо място президентът излага съображения за противоречие на чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6 НПК и чл. 136, ал. 11 ЗСВ с принципа на независимост на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията). Според вносителя, като въвежда фигурата „прокурор по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ (чл. 194, ал. 6 НПК) и като предвижда, че неговите действия не подлежат на ръководство и контрол за законност, осъществявани в рамките на

самата прокурорска служба (чл. 46, ал. 8 НПК и чл. 136, ал. 11 ЗСВ), законодателят премахва важни гаранции за обективност, всеостранност и пълнота на разследването.

На второ място в искането на президента са изложени аргументи за противоречие на чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6, чл. 213а, ал. 2 НПК и чл. 136, ал. 11 ЗСВ с принципа на равенство на гражданите пред закона и недопускане на привилегии, основани на лично или обществено положение (чл. 6, ал. 2 от Конституцията). Вносителят посочва, че с установения в закона ред за разследване на престъпленията, извършени от главния прокурор или негов заместник, законодателят въвежда по отношение на тях един различен от установения ред за разследване на престъпления, извършени от всеки друг гражданин, което намира за непропорционално на преследваната от законодателя цел и го определя като необосновано отклонение от принципа на равенство на гражданите пред закона. Президентът допълва, че разпоредбата на чл. 213а, ал. 2 НПК въвежда неравно третиране на гражданите и на друго основание, тъй като пострадалите от престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник, имат право да обжалват отказа на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник за образуване на досъдебно производство, а всички останали пострадали от престъпления нямат това право.

На следващо място вносителят твърди, че разпоредбата на чл. 411а, ал. 4 НПК относно думите „както и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ противоречи на чл. 119, ал. 3 от Конституцията, тъй като

нарушава установената в него забрана за създаване на извънредни съдилища. Президентът поддържа, че с оспорената разпоредба в противоречие с възприетия досега принцип за смесена субектно-предметна компетентност юрисдикцията на специализирания наказателен съд се разширява и включва делата, по които компетентен е прокурорът по разследването срещу главния прокурор или негов заместник, определяйки подсъдността единствено с оглед качеството на подсъдимия. Според вносителя по този начин специализираният наказателен съд се превръща в извънреден съд, а с това се компрометира и независимостта на съдебния контрол над действията на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник.

Според президента разпоредбите на чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6 НПК и чл. 136, ал. 11 ЗСВ противоречат на чл. 126, ал. 2 от Конституцията. Подчертава се, че съгласно чл. 46, ал. 8 НПК и чл. 136, ал. 11 ЗСВ прокурорът по разследването срещу главния прокурор или негов заместник е поставен извън системата за ръководство и контрол върху законността на актовете на прокурорите с изричното посочване, че спрямо него главният прокурор не може да упражнява своите правомощия за надзор за законност и методическо ръководство. Това правомощие на главния прокурор, според вносителя, е конституционноустановено и може да бъде ограничено единствено с промени в Конституцията. Вносителят заключава, че с изключването на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник от йерархично изградената система за ръководство и контрол в националната прокурорска служба, той остава да действа самостоятелно и липсват каквито и да

било гаранции срещу произволни действия от негова страна, включително и насочени срещу главния прокурор.

I. Становище по допустимостта на искането

Пленумът на ВАС намира, че искането е допустимо – направено е от легитимиран да сезира Конституционния съд орган – президента на Република България (чл. 150, ал. 1 от Конституцията), и с него мотивирано се оспорва конституционносъобразност 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.

II. СТАНОВИЩЕ ПО СЪЩЕСТВО НА ИСКАНЕТО

1. Относно чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6 НПК и чл. 136, ал. 11 ЗСВ

Видно от мотивите към Законопроекта за допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, с цел „осигуряване на независимост на разследването“ в хипотезите на престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник, Народното събрание е приело промени в НПК и ЗСВ, с които се създава „нова

фигура" в рамките на прокурорската служба – прокурор по разследването срещу главния прокурор или негов заместник. Негова законоустановена функция е да провежда разследването по дела за престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник (чл. 194, ал. 6 НПК), той е орган на досъдебното производство по дела, подсъдни на специализирания наказателен съд (чл. 411 в, ал. 1 НПК) и е част от Прокуратурата на Република България (чл. 136, ал. 2 ЗСВ).

Съгласно чл. 194, ал. 6 НПК: „Разследването по дела за престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник, се провежда от прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник.“.

Член 46, ал. 8 НПК гласи: „Разпоредбите на ал. 4, 5 и 7 не се прилагат, когато се извършва разследване или отделни действия по разследването и други процесуални действия от прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник.“. По силата на тази разпоредба, когато се извършва разследване или отделни действия по разследването и други процесуални действия от прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник, прокурор от по-горестоящата прокуратура не може служебно да отмени или измени негово постановление, нито да му дава задължителни писмени указания, нито сам да извърши необходимите действия по разследването и други процесуални действия, а главният прокурор не може да осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник.

В чл. 136, ал. 11 ЗСВ е предвидено: „Разпоредбите на ал. 4 – 6 не се прилагат за дейността на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник.“. По силата на тази разпоредба по отношение на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник не се прилага правилото, че прокурорите се ръководят от административните ръководители на съответната прокуратура, като всеки административен ръководител е подчинен на главния прокурор и на по-горестоящите от него административни ръководители, както и че главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори и следователи за точно и еднакво прилагане на законите и защита на законните права и интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.

С оспорените разпоредби законодателят е възложил функцията по разследването на дела за престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник, на създадения със закона нов орган, част от Прокуратурата на Република България, като същевременно е поставил прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник извън изградената структура на прокуратурата с присъщата ѝ йерархична подчиненост и вътрешноинституционален контрол, и извън обхвата на осъществявания по силата на Конституцията надзор за законност и методическо ръководство от главния прокурор върху дейността на всички прокурори.

Съгласно чл. 126, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата, а главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори.

Съгласно чл. 117, ал. 2 от Конституцията при осъществяване на функциите си съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона. В тази си част конституционната разпоредба очертава приложното поле на функционалната независимост, която се проявява при осъществяване на властническите функции на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите в реализиране на предоставените им правомощия съобразно специфичното им място в структурата на органите на съдебната власт и изпълняваната дейност, а именно: съдиите и съдебните заседатели – в осъществяването на правосъдието (чл. 119 от Конституцията), прокурорите – в надзора за спазване на законността (чл. 127 от Конституцията) и за следователите – в разследването на наказателните дела в случаите, предвидени в закона (чл. 128 от Конституцията). От така очертаното от конституционните разпоредби приложно поле става ясно, че функционалната независимост на всеки от органите на съдебната власт има конкретни измерения, които изключват зависимости, предписания или указания от страна на други държавни или политически органи при прилагането на закона по всяко конкретно дело. В тези случаи функционалната независимост на органите на съдебната власт гарантира свободното формиране на вътрешното убеждение, което се основава на събрания доказателствен материал по делото и на закона. В крайна сметка независимостта на съдията, прокурора и следователя при изпълнение на неговите функции, чрез които се реализира съдебната власт, е ограничена винаги и само в рамките на Конституцията и закона. Следователно не става дума за абсолютна независимост, а за функционална независимост,

ограничена в рамките на решаване на въпросите по делото. Контролът върху правилността на постановените актове се осъществява по ред, предвиден в процесуалните закони. За тази цел в Конституцията е предвидена пирамидална структура на съдилищата (чл. 119, ал. 1), към която е приравнена тази на прокуратурата (чл. 126, ал. 1). На върха на двете самостоятелни звена на съдебната система (съд и прокуратура) са поставени Върховният касационен съд (чл. 124 от Конституцията) и Върховният административен съд (чл. 125, ал. 1 от Конституцията) – от една страна, и главният прокурор (чл. 126, ал. 2 от Конституцията) – от друга. Тези конституционно предвидени органи са задължени да упражняват контрол по същество над работата на долустоящите структури.

Върховните съдилища, съгласно чл. 124 и чл. 125, ал. 1 от Конституцията, наред с осъществяване на общата правораздавателна дейност осъществяват и върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите от всички съдилища, а главният прокурор осъществява надзор за законност върху дейността на всички прокурори – чл. 126, ал. 2 от Конституцията. Други органи от структурите на съдебната власт или от другите власти не разполагат с правомощия за пряка намеса, съответно контрол върху тази същинска правосъдна дейност на съдиите и прокурорите (така Решение № 3/2015 г. по к. д. № 13/2014 г.).

С приемането на оспорените разпоредби законодателят, като е изключил възможността за йерархичен служебен контрол за законосъобразност, осъществяван в системата на прокуратурата, върху актовете и действията на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник, и като е предвидил, че той не

е подчинен никому, е поставил този нов орган извън конституционно определената структура на прокуратурата във функционално и административно отношение в противоречие с чл. 117, ал. 1 и ал. 2, чл. 119, ал. 1 и чл. 126, ал. 1 от Конституцията.

Действително, съгласно чл. 133 от Конституцията, организацията на прокуратурата следва да се уреди със закон, но при спазване на конституционните принципи и разпоредби. Според чл. 126, ал. 1 от основния закон структурата на прокуратурата следва да е в съответствие с тази на съдилищата. Създаването със закон на нов орган в системата на прокуратурата, който не е предвиден в Конституцията и който само формално е част от структурата ѝ, не е съобразено с горепосочените принципи и разпоредби на Конституцията, регламентиращи организацията на прокуратурата. За да е конституционосъобразна, законовата уредба трябва да е в синхрон и да не противоречи до степен на отрицание на конституционно определената пирамидална и йерархично изградена структура на прокуратурата. Възлагането на специфични и самостоятелни правомощия единствено на този нов орган нарушава и баланса на функциите между органите вътре в структурата на прокуратурата. При това не е спазено и условието на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, а именно - главният прокурор да осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори.

Разпоредбите на чл. 46, ал. 8 НПК и чл. 136, ал. 11 ЗСВ, като предвиждат, че върху дейността на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник главният прокурор не може да осъществява надзор за законност и методическо

ръководство, влизат в противоречие и с чл. 126, ал. 2 от Конституцията, и със задължителното тълкуване на посочената разпоредба, дадено от Конституционния съд в Решение № 11 от 2020 г. по к. д. № 15/2019 г. Съгласно диспозитива на посоченото решение в надзора за законност и методическото ръководство, осъществявани от главния прокурор, не се включват случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор, което не означава, че е конституционносъобразно изначално и принципно да бъде изключена дейността на определен прокурор от обхвата на този надзор, а единствено въвежда изключение от правилото по чл. 126, ал. 2 от Конституцията за случаите, в които прокурор (обикновен/редови) извършва конкретни действия (проверки, разследвания и други процесуални действия) по конкретни сигнали срещу главния прокурор. Особено недопустимо от гледна точка на Конституцията е такова а priori изключване от обхвата на надзора за законност и методическо ръководство на дейността на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник. Законодателното разрешение недопустимо разширява тълкуването, дадено от Конституционния съд и в случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу заместниците на главния прокурор.

Главният прокурор като едноличен орган е отделна самостоятелна част от структурата на прокуратурата в отклонение от структурата на съда. Но за това отклонение съществува и съответното конституционно основание – чл. 126, ал. 2 от Конституцията (така Решение № 2/2017 г. по к. д. № 13/2016 г.,

Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г., Решение № 11 от 2020 г. по к. д. № 15/2019 г.). Конституционно недопустимо е в обикновеното законодателство в отклонение от структурата на прокуратурата да се предвижда създаването на едноличен орган като самостоятелна част от структурата на прокуратурата, който не е нито административно, нито функционално подчинен на по-горестоящите прокурори и спрямо който главният прокурор не може да осъществява конституционно определените си функции по чл. 126, ал. 2 от Конституцията. Такова отклонение няма своето конституционно основание.

С оглед на гореизложеното Пленумът на ВАС намира, че чл. 46, ал. 8, чл. 194, ал. 6 НПК и чл. 136, ал. 11 ЗСВ противоречат на чл. 117, ал. 1 и ал. 2, чл. 119, ал. 1 и чл. 126, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията.

2. Относно чл. 213а, ал. 2 НПК

Разпоредбата на чл. 213а, ал. 2 НПК предвижда, че постановлението, с което прокурорът по разследването срещу главния прокурор или негов заместник отказва да образува досъдебно производство, подлежи на обжалване пред специализирания наказателен съд.

С оспорената разпоредба законодателят въвежда в процесуалния закон изключение от законовото правило, че отказите за образуване на досъдебно производство подлежат единствено на

контрол за законосъобразност пред по-горестоящата прокуратура (чл. 213, ал. 1 НПК).

Установеният в закона ред за разследване на престъпленията, извършени от главния прокурор или негов заместник, почива на редица особености: разследването се извършва от определен в закона прокурор – прокурор по разследването срещу главния прокурор или негов заместник (чл. 194, ал. 6 от НПК), който се избира по ред, различен от реда за назначаване на прокурорите (чл. 30, ал. 2, т. 21 ЗСВ), неговите действия и актове не подлежат на йерархичен контрол в рамките на прокурорската служба (чл. 46, ал. 8 НПК; чл. 136, ал. 11, чл. 143, ал. 9 ЗСВ), постановените от него откази за образуване на досъдебно производство подлежат на съдебен контрол (чл. 213а, ал. 2 НПК), а законоустановените правила за определяне на родовата и местна подсъдност на делата не важат и компетентен по делата, разследвани от прокурор по разследването срещу главния прокурор или негов заместник, е специализираният наказателен съд (чл. 411а, ал. 4 от НПК).

По този начин законодателят, от една страна, урежда различно правно положение на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник спрямо това на всички останали прокурори както по отношение на неговия статус, така и по отношение на неговата дейност, от друга – въвежда по отношение на главния прокурор и неговите заместници съществени разлики спрямо установения ред за разследване на престъпления, извършени от всички останали граждани, а от трета – пострадалите от престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник, имат право да обжалват отказа на особения прокурор за образуване

на досъдебно производство, а всички останали пострадали от престъпления нямат това право.

Равенството пред закона означава равнопоставеност на всички граждани пред закона и задължение за еднаквото им третиране от държавната власт (чл. 6, ал. 2, изр. първо от Конституцията). Неравно третиране посредством ограничаване на правата и предоставяне на привилегии на определени социални групи е допустимо според Конституцията. Трябва обаче да се подчертае, че във всички случаи се касае за обществено необходими ограничения на правата или предоставяне на привилегии на определени групи граждани при запазване приоритета на принципа за равенство на всички граждани пред закона. С оспорената разпоредба се създава неравно третиране на горепосочените групи лица, без то да е породено от обществена необходимост. Различието в степента на гарантиране от страна на държавата на правото на защита и правото на достъп до съд в зависимост от качеството на разследваното лице създава неравенство пред закона в противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 56 и чл. 121, ал. 1 от Конституцията.

Атакуваната разпоредба противоречи на чл. 121, ал. 1 от Конституцията във връзка с основното начало на чл. 6, ал. 1 от Конституцията. Тя поставя в неравно положение разследвани и пострадали/ощетени от престъплението лица в зависимост от качеството на разследваното лице или компетентния прокурор, за които текстовете на чл. 213, ал. 1 и на чл. 213а, ал. 2 НПК предвиждат различен режим на обжалване на постановлението за отказ от образуване на досъдебно производство.

Текстът на чл. 121 от Конституцията създава задължение за съдилищата да осигурят равенство в съдебния процес, но това те не могат да сторят, щом самият процесуален закон създава положение на неравенство.

С оглед на гореизложеното Пленумът на ВАС намира, че чл. 213а, ал. 2 НПК противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 56 и чл. 121, ал. 1 от Конституцията.

3. Относно чл. 411а, ал. 4 в частта „както и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ НПК

Член 411а, ал. 4 НПК е оспорен в частта: „както и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“. Разпоредбата предвижда, че делата от компетентността на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник са подсъдни на специализирания наказателен съд.

Конституцията и законодателството не съдържат легално определение на понятията „специализиран съд“ и „извънреден съд“ по смисъла на чл. 119, ал. 2 и 3 от Конституцията.

Извънреден съд поначало действа извън определения ред и извън общите и специализираните съдилища – като например: правораздава по новосъздадени специално за целта правила, извън общите процесуални правила, установени от съответния процесуален закон за този вид дела; съдиите в него не се избират съобразно

установените условия и ред; създава се при извънредни обстоятелства поради възникнала обществена необходимост; действа през определен период от време и преследва предварително набелязана цел.

С измененията в ЗСВ и НПК на специализирания наказателен съд стават подсъдни и делата за престъпления, извършени от определени субекти – главния прокурор и неговите заместници, с което обаче не се придава точно определена специална компетентност в една точно определена област, което характеризира специализирания съд до този момент. По принцип специализацията по субект също е възможна (специализирани по субект са военните съдилища). В случая обаче очевидно тази нова (разширена) компетентност на специализирания наказателен съд е създадена при извънредни обстоятелства поради възникнала обществена необходимост, а именно - критиките, отправяни от европейски институции и от българското общество за безконтролност на главния прокурор. Още повече единствено пред този съд като първа инстанция подлежат на обжалване отказите на прокурора да образува досъдебно производство.

Специализираните по материя съдилища трябва да се различават от общите съдилища само по предмета си, защото целта на създаването им е да осигури тясна специализация на съдиите чрез разглеждане само на определен вид дела (наказателни, административни, трудови, търговски и пр.), за да придобият съдиите по-задълбочени познания, да натрупат практически опит и така да се повиши качеството и бързината на правораздавателната дейност. Един от начините за подобряване на дейността на съда е съдиите да

притежават висока степен на специализирана компетентност поради бързо променящите се обстоятелства и реалности, както и да провеждат специализирани обучения за задълбочаване на знанията в съответната (обикновено нова) област.

Особено съществено, за да не бъде определен специализираният наказателен съд като извънреден, е той да прилага общоустановените правила, които се съдържат в материалните и процесуалните закони, които прилагат общите съдилища, което условие не е изпълнено с оспорените разпоредби, тъй като единствено отказите за образуване на досъдебно производство на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник подлежат на обжалване по съдебен ред (чл. 213а, ал. 2 НПК), а законоустановените правила за определяне на родовата и местна подсъдност на делата не важат (чл. 411а, ал. 4 от НПК).

С оглед на гореизложеното Пленумът на ВАС намира, че чл. 411а, ал. 4 НПК в частта „както и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ противоречи на чл. 119, ал. 3 от Конституцията.

По изложените съображения Пленумът на ВАС намира, че сезиращото искане на президента на Република България е основателно и оспорените разпоредби следва да бъдат обявени за противоконституционни.