



# ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## ГЛАВЕН ПРОКУРОР

№ 3144/2022 г. - ГП

09.01 2023 г.

град София

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 9 КИ

Дата 10.01.2023 г.

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

### СТАНОВИЩЕ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 18/2022 г.

#### УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Конституционно дело № 18/2022г. е образувано на 27.09.2022 г. по искане на Министерския съвет на Република България 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 по въпроса: „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?“, както и за установяване 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 Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 7 август 2007 г., посл. изм. и доп. бр. 62 от 5 август 2022 г.; ЗСВ) като противоречащи на чл. 127, т. 5 от Конституцията на Република България (Конституцията, КРБ).

С определение № 9 от 15.11.2022 г. по к.д. № 18/2022 г. Конституционният съд на Република България е отклонил искането на Министерския съвет за задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 в частта „надзор за законност“ във връзка с чл. 127 от КРБ, като е прекратил конституционното производство в тази му част.

Със същото определение е допуснал за разглеждане по същество искането на Министерски съвет за установяване 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 Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп., бр. 62 от 05.08.2022 г.).

С цитираното определение като заинтересована институция е конституиран главният прокурор на Република България.

В съответствие с определението на Конституционния съд (КС) и съобразно чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС), изразявам следното становище по предмета на делото:

В искането си до Конституционния съд Министерският съвет (МС) поддържа, че изчерпателно уредените в чл.127 от Конституцията правомощия на прокуратурата недопустимо са разширени в атакуваните части на посочените разпоредби на Закона за съдебната власт (ЗСВ). В тази връзка се цитира решение №8 от 2005 г. по к.д.№7/2005 г. на КС, според което способите за осъществяване на основната функция на прокуратурата да следи за спазване на законността са лимитирани в този текст на Основния закон и други способности са конституционно неприемливи. Аргументи в тази насока и в подкрепа на искането се черпят и от Решение №2 от 2017 г. по к.д.№13/2016 г. на КС. Според МС, възлагането от прокурора на проверки по чл.145, ал.1, т.3 ЗСВ при наличие на данни не само за незаконосъобразни актове, но и за такива действия, разширявало дадените от Конституцията правомощия на прокуратурата, като по този начин надзорът се превръщал в предварителен и се разпростирал върху неограничен кръг от дейности на изпълнителната власт. В подкрепа на това твърдение се дават примери с възложени от прокуратурата проверки относно спазване на противоепидемичните мерки, проверка на куриерски фирми за начислявани от тях такси и др. Правомощието на прокурора по чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ да прилага предвидените от закона мерки при наличие на данни не само за извършено престъпление, но и за друго закононарушение, според вносителите на искането, било характерно за общия надзор за законност, какъвто в действащата Конституция не е предвиден. Поради това се настоява КС да обяви противоконституционността на сочените текстове на ЗСВ в атакуваните части.

Категорично не споделям изложените в искането до Конституционният съд аргументи на МС; последните не го обосновават, напротив – говорят за неразбиране на същността на прокурорските функции. Искането е неоснователно по следните съображения:

На първо място следва да бъде отбелязано, че чл. 4, ал. 1 от Конституцията определя Република България (РБ) като правова държава, която се управлява според Конституцията и законите на страната. Законите (съгласно чл. 5, ал. 1 от КРБ) не могат да й противоречат. И в случая цитираните норми от ЗСВ не противоречат на Основния закон. Точно обратното.

За пълнота и прецизност на изложеното, преди излагане на конкретните доводи и по същество на допуснатото от КС искане на МС за обявяване на противоконституционност на цитираните по-горе норми от ЗСВ, следва да се представят някои съждения и пояснения, с които онагледяването на твърдението за неоснователност на искането се улеснява и обосновава.

В действащата Конституция понятието „надзор за законност“ е употребено в чл. 126, ал. 2 от нея.

Съобразно чл. 62 от Конституцията на Народна република България (ДВ бр.284 от 06.12.1947 г.-отм.), върховният надзор за точното изпълнение на законите както от различните правителствени органи и длъжностни лица, така и от гражданите, се извършва от главния прокурор на Народната република. В чл. 133, ал. 1 от Конституцията на Народна република България (КНРБ) (ДВ бр.39/1971г.-отм.) е употребено понятието „надзор“ като правно средство за „точното и еднакво изпълнение на законите от министерствата и другите ведомства, местните държавни органи, стопанските и обществените организации, длъжностните лица и гражданите“. Този надзор също се осъществява от главния прокурор. Понятието „общ надзор“ е въведено легално в глава трета от Закона за прокуратурата (ЗП) (ДВ бр.87/11.11.1980 г.-отм.). Въз основа на този закон и Правилника за неговото прилагане (отм.) -изд. от гл. прокурор (и обн. ДВ бр. 56/17.07.1981 г.), в чиято глава четвърта (чл. 27 и сл.) също се регламентира правния институт „общ надзор“ е издадена Инstrukция № 1 за общия надзор на прокуратурата (ДВ бр. 11 от 8.02.1983 г., отм. ДВ бр. 59/22 юли 1994 г.). Легално определение на това понятие не е дадено в нито един от тези нормативни актове.

Терминът „надзор за законност“ е употребен и в мотивите към решение №3/2015 г. на КС по к. д. № 13/2014 г., изяснявайки характерните правомощия на отделните органи на съдебната власт: съд, прокуратура и следствие: „...Прогласената институционална независимост на съдебната власт има и своето функционално измерение. Съгласно чл. 117, ал. 2 КРБ 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 КРБ), прокурорите – в надзора за спазване на законността (чл. 127 КРБ), и за следователите – в разследването на наказателните дела в случаите, предвидени в закона (чл. 128 КРБ).

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, към която е приравнена тази на прокуратурата. На върха на двете самостоятелни звена на съдебната система са поставени Върховният касационен съд (ВКС), Върховният административен съд (ВАС) и главният прокурор, подпомаган от прокурорите от Върховната касационна прокуратура (ВКП) и Върховната административна прокуратура (ВАП), които са задължени да упражняват контрол по същество над работата на долустоящите структури. Върховните съдилища съгласно чл. 124 и чл. 125, ал. 1 КРБ 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“.

В решение №11/2020 г. на КС по к. д. № 15/2019 г. е дадено съдържанието на това понятие: “Семантичното съдържание на понятието "надзор" е надзираване, наглеждане, грижа за нещо, наблюдение над някого или нещо и то е

взето предвид от конституционния законодател при определяне на правната характеристика на надзора за законност.“

Съпоставянето на изброените текстове от цитираните нормативни актове показва, че понастоящем не съществува в правния мир словосъчетанието „общ надзор“. А и по този въпрос няма спор - и в искането е подчертано, че в действащото ни право това е така (стр. 10).

В частта от него „надзор“ се очертава и разликата в различните конституционни текстове през годините. В чл. 62 от т. н. „Димитровска конституция“ от 1947 г. и в чл. 133, ал. 1 от следващата - от 1971 г., надзорът, извършван от прокуратурата е спрямо централните и местни органи на власт, стопански и обществени организации и гражданите. Изхождайки от уредбата, може да се обобщи, че легално е бил всеобхватен.

Видно от прежде цитираното решение, КС е определил обхвата на надзора за законност по чл. 126, ал. 2 от Конституцията така - „...надзорът за законност, осъществяван от главния прокурор на основание чл. 126, ал. 2 от Конституцията, има за обект дейността на прокурорите, упражнява се в рамките на прокуратурата, има за предмет дейността на органи, които са му йерархически подчинени и на които е административен ръководител“.

Нататък, в същото решението, е изяснено и съдържанието на този надзор: „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. Към посоченото трябва да се добави и изискването осъществяването на правомощията на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията да е съобразено и с функционалната независимост, предоставена на прокурорите съгласно чл. 117, ал. 2 от Основния закон, по силата на която в тяхната дейност те се подчиняват само на закона. Този конституционен императив означава, че когато прокурорите осъществяват дейност от посочените в чл. 127 от Конституцията, надзорът за законност, упражняван от главния прокурор, е само за правилното приложение на материалния и процесуалния закон при решаване на въпросите по конкретно наказателно производство. Извън обхвата на надзора за законност, осъществяван от главния прокурор, остава онази страна на прокурорската дейност по чл. 127 от Конституцията, която се основа 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 изводи по въпросите, включени в предмета на доказване.“

„...Изложеното налага извода, че изразът "надзор за законност" по чл. 126, ал. 2 от Конституцията изразява същността му и служи като ограничител на правомощието на главния прокурор по отношение на прокурорската дейност по чл. 127 от Конституцията, подчертавайки по този начин значимостта на функционалната независимост на прокурорите.“

В решение № 4/16.03.2017 г. по к. д. № 16/2016 г. КС е отбелязал: „За разлика от Конституцията от 1971 г., 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 Конституция 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. Извън хипотезата на чл. 30, ал. 3 от Конституцията никакво установено със закон правомощие на прокуратурата няма да има конституционно основание, ако не попада в обхвата на чл. 127 от Основния закон, дори обективно да е насочено към защита на законността.“

В същото решение е отбелязано и още: “Конституционният съд вече 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, ал. 1 – 4 от Конституцията"(респ. и т.5 и т. 6 от същата норма – бел.моя). 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" (Решение № 8 от 2005 г. на КС). Тази позиция на съда е потвърдена и в Решение № 2 от 2017 г., където също се подчертава, че "прокуратурата има специфични функции, изчерпателно изброени в чл. 127 от Конституцията". „...Предприемането на действие по отмяна на незаконосъобразни актове по чл. 127, т. 5 от Конституцията по съществува си също е надзорно правомощие, ако се отнася до актове на органи извън съдебната власт. Прокурорът не отменя сам тези актове, а извършва действия, чрез които да осигури възможност за съдебен контрол върху тях. С това свое правомощие прокурорът пренася контролната дейност върху актовете на администрацията от сферата на изпълнителната власт в сферата на съдебната. Неслучайно Конституцията предвижда, че прокурорът

"предприема действия за отмяна", а не че той сам отменя незаконосъобразните актове..."

„...Упражняването на надзора за законност върху актовете на администрацията изключва възможността някои от тях да бъдат в режим на постоянен надзор от прокурор. Изискването определен вид административни актове да бъдат утвърждавани от прокурора, за да породят правни последици, на практика го превръща в административен орган и надзорът бива трансформиран в контрол.“

При такава връзка, за пълнота и последователност за изясняване на естеството на разглеждания въпрос, се налага и допълнително изясняване съдържанието и смисъла на цитираната конституционна норма на чл. 127 т. 5, както в контекста и с оглед някои навеждания и твърдения в допуснатото за разглеждане искане на МС.

Също така е важно да се подчертае една „тристранна връзка“- а именно - между нея, чл. 16 и сл. АПК и чл. 145, ал. 1, т. 1-6 ЗСВ. Това е така, защото в мотивите към искането на МС всъщност се навежда, че „връзката“, на която се базира прокуратурата при осъществяване на надзора за законност е по-скоро между чл. 126, ал. 2 от Конституцията и чл. 145 ал. 1 т. 1-6 ЗСВ.

Ако посочените в искането на МС примери се разглеждат единствено за себе си, само отделено и самостоятелно, би могло да се очертае подобна конструкция и дори да се направи опит да се постигне внушение за „всеобхватен общ надзор на прокуратурата“, респективно самостоятелното приложение на чл. 145, ал. 1, т. 1-6 от ЗСВ.

Такова разбиране, обаче, не държи сметка за „подчиненото положение“ на визираните разпоредби от ЗСВ, а те не са нищо друго освен „правен инструментариум“, служещ на прокурора, за да се разкрият незаконосъобразни актове и действия (бездействия) на администрацията по разпоредбите и смисъла на АПК, а и не само. Именно последователното и взаимосвързано тълкуване на горепосочените норми ще допринесе и за отпадане на всяко твърдение в обратна насока и в обосноваване на извод за липса на противоконституционност на изброените в искането разпоредби.

Тук е мястото да се изложи и нещо друго – отново разбиране на КС, което се намира в пряка връзка с преждеказаното. Според решение № 7 по к. д. № 6/2004 г. на КС „...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.

Други способности са конституционно недопустими.

Същевременно съдът намира за необходимо да отбележи, че отношение към разисквания тук проблем има и разпоредбата на чл. 133 от Конституцията, съгласно която **организацията и дейността на прокурорските органи се уреждат със закон**. Очевидна е връзката с нормативните предписания на чл. 117, 126 и 127 от основния закон. Докато в тях са уредени основополагащите **характеристики на съдебната власт** (чл. 117) или специфичните основни положения относно структурата (чл. 126) и **функциите** (чл. 127) на **прокуратурата**, тук Конституцията ясно посочва, че практическата реализация на създадения с нея нов модел на съдебната власт **задължително предполага законово ниво на нормативната уредба на неуредените от нея, но значими въпроси за организацията и дейността на прокурорските органи...**"

Конституционният съд, пак там, продължава с нещо много важно - „... .Ако под реструктуриране се разбира обаче разчленяване на прокуратурата и прехвърляне на една част от нея извън рамките на съдебната власт, свиване на нейните основни функции само до един от способите, чрез които сега тя осъществява основната си задача, то в този случай, доколкото се променя изначално значима част от организационните и функционалните характеристики на този орган, се касае до промяна, рефлектираща върху формата на държавно управление..."

Именно така ясно е подчертано схващането на КС, че стесняване на приложното поле на прокурорската дейност е забранено, освен от ВНС (чл.158, т.3 КРБ). В същия смисъл – по отношение основните функции на прокуратурата, са и решение на КС № 11/23.07.2020 г. по к. д. № 15/2019 г., решение на КС № 7/11.05.2021 г. по к. д. № 4/2021 г.

Да се върнем обаче на разпоредбата на чл.133 КРБ през призмата на разкритото значение от КС. Цитираната норма е определена като принципна в решение № 12/27.07.2018 г. по к. д. № 1/2018 г. и за нея съдът казва, че „...безусловно, ясно и недвусмислено предвижда организацията и дейността на ВСС, на съдилищата, на прокурорските и следствените органи, статутът на съдиите, прокурорите и следователите, условията и редът за тяхното назначаване и освобождаване от длъжност, както и за осъществяване на тяхната отговорност да се уреждат със закон, т. е. **очертаният кръг от въпроси, свързани със същностните характеристики на съдебната власт, няма собствена разгърната конституционна уредба, а по силата на изричното конституционно възлагане става предмет на законодателно уреждане...**" В същия смисъл е и по-общото решение 10/28.09.2021 г. по к. д. № 8/2021 г., според което „...възможността определени правомощия на титуляри на отделните власти да бъдат **конкретизирани със закон е елемент от архитектурата на конституционноправното регулиране, което е рамково** (Решение № 4 от 2019



г. по к. д. № 15/2018 г., Решение № 12 от 2018 г. по к. д. № 1/2018 г.). Основният закон регулира само онези въпроси, най-вече държавната организация и правата на гражданите, които са достатъчно важни, за да бъдат снабдени с особен ранг и особени гаранции, и оставя пространство за запълване..."

Сиреч, чрез регламентиране на методи за осъществяване на функциите на прокуратурата, законодателната власт определя пределите на тяхното проявление.

Предвид изложените аргументи в искането (стр.17), свързани с възлагане на проверки от страна на прокуратурата (по чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ) не само при данни за незаконосъобразни актове, но и за действия, а това разширявало значително правомощията на прокуратурата, обосновано е да се отдели необходимо внимание и на юридическата, страна като форма и съдържание, на това понятие.

Общото съдържание на думата «акт», в юридическа посока, е закон, указ, постановление, наредба, или документ с юридически смисъл, с юридическо, държавно или обществено значение. Но в правопознанието с тази дума се обозначава и като:

- юридическо действие, резултативен акт, юридическа постъпка;
- резултат от юридическа дейност.

В правото са познати не само юридически актове, под формата на документи в юридически смисъл, но и устни волеизявления с такъв смисъл - например в административното право са приети за такива т. н. устен административен акт, както и мълчаливият административен акт (мълчалив отказ, или мълчаливо съгласие).

Налага се извод, че в понятието «акт» се вписват писмените актове с юридически последици, но и волевите юридически постъпки, действия и бездействия, щом имат същите последици.

Наред с това, изхождайки и от практика на КС, административните актове, които могат да бъдат предмет на проверка по чл.145, ал.1, т.3 ЗСВ, имат различен характер. С това понятие се означават широк кръг от юридически действия на администрацията. В решение № 2/2002 г. на КС по к. д. № 2/2002 г. е възприето следното общо определение на административен акт: „едностранно властническо волеизявление на административен или друг, овластен да действа като административен, орган, направено въз основа и в изпълнение на закон, пораждащо непосредствени правни последици, чието изпълнение е скрепено с държавна принуда“. Волеизявлението по правило се изразява в писмена езикова форма, но може да бъде и устно (например разпореждане до граждани от полицейски органи) или конклюдентно - чрез еднозначно разбираеми действия или знаци (например регулиране на уличното движение от органи на КАТ). Непроизнасянето на административния орган в срок също може да има правно

значение и се смята за мълчалив отказ да се издаде исканият акт. Изпълнението на административния акт е неразривно свързано с определено действие (например заповед на кмета за премахване на незаконен строеж). Административният орган упражнява властническите си правомощия едностранно – без оглед на волята и дори против волята на другата страна, при което е възможно да бъдат засегнати значими права и интереси на гражданите и на юридическите лица, както и на държавата. Тъй като от действията или бездействията на органите на държавната власт и техните длъжностни лица, както и от техните актове могат да настъпят вреди, в чл.7 КРБ отговорността на държавата е въздигната в основен конституционен принцип.

В административното право е кодифицирано и фактическото действие (ср. чл. 250 и сл. АПК), което се извършва от административен орган и не се основава на закон или административен акт. То е насочено към пораждаване на фактически последици, а те може да нарушат или нарушават права.

С други думи, такова действие, щом е санкционирано от правната норма има правния характер на акт, който се вменява в общото понятие, употребено от чл. 127, т. 5 на Конституцията.

В това правно поле се вменява и понятието за бездействие, като волево поведение на орган на публична власт, което води до нарушение на изискванията на правните норми (чл. 256, ал. 1 и ал. 2 АПК), без в същото време да е мълчаливо издаване на административен акт.

Във визираните случаи на действия и бездействия е налице волево поведение, което (евентуално) не отговаря на правните норми, накърнява субективни права, не е в съгласие с възложените на административния орган юридически задължения. Но такива задължения не възникват само от нормативни актове в областта на административното право. Ето защо ако понятието «акт», използвано в чл. 127, т. 5 от Конституцията, се отнася за различни видове юридически актове, то това е относимо и за действията и бездействията, които се включват в определението «акт» в юридическия му смисъл.

Специално в АПК действията и бездействията са вид актове, санкционирани от правната норма, защото водят до нарушаване на субективни права. В този ред на мисли е ясно, че прокурорът е задължен от законодателя да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове не само в сферата на административното правосъдие, а и спрямо актове, като например по изброените по-долу закони:

- по Търговския закон (ТЗ) - чл. 70, ал. 2- доколкото може да иска обявяване на недействителност на търговско дружество при определени условия, вкл. и при незаконосъобразност на учредителния им акт;

- съобразно чл. 25, ал. 5, вр. с ал. 4 от Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ), доколкото решенията на общото събрание на дружеството са видово приети за актове на управителното им тяло, прокурорът може да ги оспорва;

- по Закона за политическите партии (ЗПП), доколкото може да иска разпускане на политическа партия /макар и това правомощие да не е пряко свързано с акт на органите за ръководство и управление на партията/, но пък прокурор участва в производството по регистрация на партията и може да протестира решението на съда пред ВКС - чл. чл. 40,16 и 18 от ЗПП;

- видно от регламентацията на въпросите по недопустимостта на вписването и нищожността му, както сочи чл. 29 от Закона за търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел (ЗТРРЮЛНЦ), прокурор може да подаде иск пред съда с такъв петитум;

- относно ограничаване на правото на вероизповедание по Закона за вероизповеданията (ЗВер), чрез отмяна на регистрацията /т.е. акта за регистрация/, прокурорът може да предяви иск - чл. 8, ал.3, вр. с чл. 8, ал. 1, т. 6 от с. з.;

- законодателството ни има и други нормативни актове, в които се регламентират действията на прокурора за отмяната на незаконосъобразни актове - Законът за кооперациите (ЗК) - чл. 40ал., 1 т. 2, чл. 51д, чл. 58, ал. 2 - отнасящи се до правомощията му да атакува незаконосъобразни актове и действия на органи на кооперациите и др.

В структурата на прокуратурата и съобразно нейната компетентност са създадени звена по гражданскосъдебен надзор (ВКП, такъв се осъществява и в долустоящи прокуратури), административен надзор за законност и участие в съдебноадминистративни производства (на ниво ВАП, както и в административни отдели в съответните окръжни прокуратури) - чл.136, ал.3 ЗСВ. Организацията на работа в отделните прокуратури на окръжно ниво включва и звена по гражданскосъдебен надзор, като може двата надзора да са в едно общо такова звено. В районните прокуратури тези дейности се осъществяват съобразно разпределението на прокурорите, техния брой и натовареност.

В гражданскопроцесуалното право дейността на прокурора, произтичаща от нормата на чл. 127, т. 5 от Конституцията се определя от нормите на чл. 6, ал. 1 предл. 2 и чл. 26 ал. 3 от Гражданскопроцесуалния кодекс (ГПК).

В административното право правомощията на прокуратурата се подчиняват както на нормата на чл. 127, т. 5 и 6 от КРБ, така и на правилата на АПК и ЗСВ, в същите нормативни актове е и регламентацията по дейността на надзора за законност, а не и единствено в ЗСВ.

При тези съображения и предвид всичко изложено по-горе, „главната линия“ на анализа, свързан с т. нар. «надзор за законност», следва да се съсредоточи преди всичко върху правомощията на прокуратурата по «направлението» Конституция - АПК – ЗСВ.

В текста на чл.127 КРБ е очертана рамката на основното правомощие на прокуратурата да следи за спазването на законността, като в т.5, т.6 изрично е закрепено, че предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове и в предвидените със закон случаи участва в граждански и административни дела.

Прокурорската дейност, наречена «надзор за законност», която се упражнява от съответен прокурор, съобразно компетентността му, е напълно различна от надзора за законност, упражняван от главния прокурор на основание чл. 126, ал. 2 К, както вече бе посочено и по-горе и която пряко не се свързва с дейността на прокуратурата по чл. 127, т. 5, от КРБ, респ. чл. 16 АПК и чл. 145 ЗСВ. Както вече се подчерта, неговият характер е различен и е насочен «навътре» - към дейността на прокурорите, докато «външната» им дейност - тази, свързана с правомощията им по чл. 127, т. 5 от Конституцията, има напълно самостоятелен характер и се подчинява само на закона, респ. и на чл. 117, ал. 2 от Конституцията. Надзорът за законност (самото словосъчетание, като правно понятие и като съдържание) няма легално определение, за разлика от надзора за законност, упражняван от главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията.

Дейността по реда на надзора за законност се упражнява от ВАП и от съответните териториални прокуратури, съобразно тяхната компетентност. Тя не е самоцелна, напротив, конституционният законодател я е закрепил на конституционно ниво (чл. 127, т. 5 от К) и тази норма не следва да се тълкува стеснително и под «акт» да се разбира само писмен такъв, административен (той може и да е устен), или пък друг писмен акт в гражданското и търговското право, който по силата на съответен закон прокурорът има правото да оспори. Този „надзор“ е доразвит, като правомощия и способности за упражняването му, в АПК и ЗСВ. След като с нормите на чл. 127 КРБ и чл. 145 ЗСВ, а и в АПК се учредява компетентност, то прокурорът е **задължен** да я упражни винаги, когато са изпълнени нормативните основания чрез предприемане на мерките съгласно императивната материя на АПК и ЗСВ и при наличие на условията за това.

Дейността на прокуратурата по реда на този надзор **не е самоцелна**. Напротив, в изпълнение на тези свои конституционни правомощия, прокурорските органи **имат едновременно право и задължение да разкриват незаконосъобразни актове и действия и ги оспорват по предвидения за това процесуален ред**. При това прокурорите действат и съгласно утвърдени с АПК основни принципи в административния процес - законност, съразмерност, истинност, равенство (чл.4-8 от АПК).

Актовете (след вече направеното пояснение по-горе), посочени в чл. 127, т. 5 от Конституцията, спрямо които прокуратурата предприема действия за отмяна, са посочени в чл. 16, ал. 1 т. 1 АПК. Такива са индивидуалните административни актове, общите административни актове, подзаконовите нормативни административни актове, споразуменията, административните договори и съдебните актове. Прокурорът е страна в административния процес. За разлика от останалите страни, които следва да притежават личен, непосредствен, пряк правен интерес от отмяната на съответния акт, прокурорът предприема действията за отмяната му, само в два случая - **ако е налице важен държавен или важен обществен интерес**. Прокурорът участва и в административни дела в два случая - когато това е предвидено в АПК или в друг закон - чл. 16, ал. 1, т. 2 АПК. При всички тези случаи прокурорът упражнява предоставените му права съобразно правилата, установени за страните по делото в чл. 16, ал. 2 АПК.

Освен това свое правомощие, прокурорът може да започва или встъпва във вече образувани по АПК производства, **отново при наличието на важен държавен или обществен интерес** - чл. 16, ал.1, т. 3 АПК.

В АПК са регламентирани различни производства пред административни органи. Те се съдържат в норми от дял втори на АПК. Това са производства по сключване на административен договор, споразумението, издаване на индивидуален административен акт, общ и нормативен административен акт, оспорване на административен акт пред по-горестоящ административен орган, възобновяване на производство по издаване на административен акт, предложения до административен орган, както и производство по дял трети, глава петнадесета, раздел втори, свързано с искане до административен орган за прекратяване на бездействие, респ. оспорването му. При всички изброени производства, на основание чл. 16, ал. 1, т. 3 АПК, прокурорът може да ги инициира или да встъпва, разбира се при наличие на **важен държавен или обществен интерес**.

Правомощия са предоставени на прокурора и по отношение на производствата пред съд - чл. 126 АПК. В тази категория са производствата по оспорване на индивидуални, общи и нормативни актове пред първата инстанция - чл. 147, ал.2, чл. 179, вр. с чл. 184 и 147, ал. 2, чл.186, ал. 2 и чл. 197 АПК, ако той е направил искане, т.е. е иницирал производство по издаване на административен акт при наличие на съответния **важен държавен или обществен интерес**. Въпросът за наличието на този интерес не може да се преценява след подаването на протеста, ако се оспорва акт, а преди това. Същата преценка се извършва преди встъпване или започване от прокурора на съответно друго производство. Ето защо е необходим «инструментариумът» по чл. 145, ал. 1-3 ЗСВ.

Прокурорът може да започва или встъпва, както вече бе посочено преди малко, във вече образувани по АПК производства отново само при наличието на важен държавен или обществен интерес-чл. 16 ал.1 т. 3 АПК.

Прокурорът може да реализира и правомощията си във връзка с **прекратяване на незаконосъобразни действия** (чл. 250 и сл. АПК) - при неизвършване на фактически действия, които административният орган е длъжен да извърши по силата на закон (чл. 256, ал. 2 АПК) и др.

Също така може да инициира и да стане страна в **изпълнителния процес** по АПК - чл. 274, ал.3 АПК, както и да обжалва действията на органа по изпълнението (арг. от чл. 295 АПК).

При тази конституционна и законова конструкция, ЗСВ е регламентирал в логична последователност (съобразно принципа на действие на прокуратурата – в защита на държавен или обществен интерес) и „**инструментариума**“, чрез който се разкрива **незаконосъобразността на един акт, респективно действие /бездействие**. Въпросът за наличието на този интерес не може да се преценява след подаването на протеста, ако се оспорва акт, а **преди това**. Същата преценка се извършва преди встъпване или започване от прокурора на съответно друго производство. Ето защо е необходим «инструментариумът» по чл. 145, ал. 1-3 ЗСВ.

Действията в тази насока произтичат от нормите на чл. 127, т. 5 от Конституцията, вр. с чл. 145, ал. 1, т. 1-3 ЗСВ.

По реда на надзора за законност прокурорът събира данни с оглед преценка за наличие на обстоятелства, свързани с видовете незаконосъобразност, визирани в разпоредбата на чл. 146 АПК- липса на компетентност, неспазване на установената форма, съществено нарушение на административнопроизводствени правила, противоречие с материалноправни разпоредби, несъответствие с целта на закона (превратно упражняване на власт). Той протестира незаконосъобразните актове по предвидения за това ред.

В изпълнение на функциите си и съгласно разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3, предложение второ ЗСВ - при данни за незаконосъобразни актове, прокурорът може да възлага извършване на проверки, като част от процесуалните му възможности за разкриване на незаконосъобразност. Същото правомощие се разпростира и по отношение на действия, респ. бездействия от административен орган, като способ за установяване на фактически обстоятелства, непочиващи на закон или административен акт.

Преди да започне изброените по-горе производства, за да се установи, че са налице незаконосъобразни административни актове, действия или бездействия, прокурорът може да изисква документи, сведения, обяснения, експертни мнения и други материали, като определя срок за получаването им, в съответствие с чл.145, ал.1, т.1 ЗСВ. В зависимост от получените данни, прокурорът реализира

правомоцията си по реда на АПК за преустановяване на такива действия или бездействия или за предприемане на действия срещу незаконосъобразен административен акт.

В резултат от анализа на събраните сведения, доклади, обяснения и др. по реда на чл. 145, ал. 1, т. 1 ЗСВ, на личните проверки по чл. 145, ал. 1 т. 2 ЗСВ и възлагателните проверки по чл. 145, ал. 1, т. 3, предложение второ ЗСВ, се преценяват съответните последващи действия на прокурора, отново съобразно правомоцията му.

В тази връзка, проверката, възложена по реда на чл. 145, ал. 1, т. 3 предл. 2 ЗСВ може да се извършва за разкриване както на незаконосъобразни актове, така и действия, респ. бездействия на административни органи, и за установяване наличието или не на важен държавен, или обществен интерес, налагащ предприемане на действия за отмяна. Както се каза по-горе, проверките по чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ са средство, метод за разкриване и на престъпление в наказателния процес от страна на прокурора (чл. 145 ал. 1 т. 3, предл. първа ЗСВ), така че разпоредбите на чл. 145, ал. 1, т. 1-3 от ЗСВ са правни инструменти, подпомагащи осъществяваната от прокуратурата надзорна дейност по смисъла на чл. 127 от Конституцията. Не са «резервирани» само за дейността и по чл. 127, т. 5 от Конституцията. Надзор за законност прокурорът упражнява и върху изпълненията на наказанията (чл. 146 ЗСВ). В «помощ» на тази му дейност той разполага с «инструментариума» по чл. 146, ал.1, т.1-4 ЗСВ и може да извършва специфични правни действия. С оглед изложеното до тук и в цялост, не намирам основание за обявяване на противоконституционност на думите «и действия» от текста на чл. 145, ал. 1 т. 3 предл. 2 ЗСВ.

В искането на МС не се аргументира защо думите «и ревизии» са считат за противоконституционни и в този смисъл същото е необосновано. «Ревизия» в тълковния речник означава проверка, преглед на работата на учреждение или отделно лице, с цел да се установи законосъобразността на действията им. Синоними на тази дума са: преглед, контрол, проверка, обследване, инспекция (на английски- inspection).

В Закона за държавната финансова инспекция (ЗДФИ- обн. ДВ бр. 33/2006 г.) тя е употребена легално точно като „инспекция“. Съгласно разпоредбата на чл. 5, ал. 1, т. 5 от този закон, финансови инспекции се извършват при възлагане от органите на прокуратурата по реда на чл. 145, ал. 1, т. 3 от Закона за съдебната власт (този текст е въведен с приемането на ЗСВ/ДВ бр. 64/2007 г.) Думите „проверки“ и „ревизии“ са употребени в специалните разпоредби на чл. 12, ал. 1, т. 1, разграничени една от друга чрез съюза „или“ в нормата на чл. 40, ал. 1, т. 1, и с разяснено специфично съдържание в текстовете на чл. 110 от Данъчноосигурителния процесуален кодекс (ДОПК, обн. ДВ бр. 105/2005 г.). На основание чл. 112 ал. 2

ДОПК, ревизия се възлага само от определени данъчни органи. Прокуратурата не възлага ревизии, това е очевидно, още повече че ЗСВ е приет по-късно от ДОПК, както и от ЗДФИ. В последният закон е било предвидено още при приемането му инспекции да се възлагат по искане на прокуратурата по чл. 119, ал. 1 т. 3 от ЗСВ (отм.), съответстващ на чл. 145, ал. 1 т. 3 от действащия ЗСВ. В Кодекса за социално осигуряване (КСО- обн. ДВ бр. 67/2003 г.) - в нормите от глава седма „Контрол“ също са употребени думите „проверки и ревизии“ - чл. 108, ал. 1 т. 1. Проверки и ревизии се разпореждат само от контролните органи на НОИ, но не и от прокурор. Кодексът за социално осигуряване също е специален закон по отношение на ЗСВ, както и ЗДФИ и ДОПК.

Очевидно е, че след като е изключена възможността за възлагане на ревизии от страна на прокуратурата при урежданите от тези нормативни актове обществени отношения, не може да се говори за всеобхватност на надзора за законност. От друга страна, ясно е, че с оглед специфичната дейност на органите на агенцията за държавна финансова инспекция, съгласно чл. 2 и сл. от ЗДФИ, както и специфичната дейност на прокуратурата в наказателния процес е налице пряка връзка, затова и по силата на чл. 145, ал. 1, т. 3 от ЗСВ, респ. - чл. 5, ал. 1 т. 5 ЗДФИ ревизии (инспекции) се възлагат и по искане от прокуратурата. В този смисъл не е налице противоконституционност на думите „и ревизии“.

Нататък - в случай, че от анализа на данните и материалите, събрани след проверката, се установява, че са допуснати административни нарушения, прокурорът изпраща материалите на компетентния орган, за да се търси отговорност (наказателна, дисциплинарна, административно-наказателна, финансова) или за прилагане на принудителни административни мерки по реда на чл. 145, ал. 1, т. 5 ЗСВ. Ако е установено, че е издаден незаконосъобразен акт, прокурорът го протестира пред съответния орган (чл. 145, ал. 6 ЗСВ).

Според разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ прокурорът може да прилага предвидените от закона мерки при наличие на данни, че може да бъде извършено престъпление от общ характер или друго закононарушение. Тоест визираната норма е препращаща, защото мерките от прокурора се прилагат, когато са предвидени в закон.

В компетенциите на ВАП и съответните териториални прокуратури осъществяващи такава дейност, е прилагането на предвидените в закона мерки по **второто предложение т.е. при „данни, че може да бъде извършено друго закононарушение“**, когато прокурорът не може лично да приложи мярката, поради което сезира съответния оправомощен орган, като изготвя предложение да се предприемат действия в рамките на неговите правомощия. Начинът, по който прокурорът осъществява функциите си по прилагане на мерки при наличие на данни, че може да бъде извършено закононарушение е представен от законодателя в



регламентацията по глава осма от дял втори на АПК "Предложения и сигнали" (чл.107-116 АПК).

Съобразно §1, т. 2 от ДР на АПК, прокуратурата е обособено въз основа на закон юридическо лице. В този смисъл прокуратурата е „организация“ по смисъла на чл. 109 АПК. В това си качество и в изпълнение на конституционните си правомощия за упражняване на надзор за законност, прокуратурата може да предприема действия по реда на глава осма, чл. 107 АПК, т.е. да отправя предложения и сигнали до административни органи, както и до други органи, които осъществяват публичноправни функции. Органите по чл. 107, ал. 1 АПК са длъжни да разглеждат и решават предложенията и сигналите в установените срокове обективно и законосъобразно. Органът, който е постановил решението, взема мерки за неговото изпълнение, като определя начина и срока за изпълнението. Решението се съобщава на подателя на предложението в тридневен срок от издаването му. Производството по предложенията и сигналите приключва с решение за отказ те да бъдат уважени или с изпълнение на постановено положително решение по тях. Прокуратурата, в качеството си на инициатор на такова производство, бива уведомявана от административния орган със съобщение, че е изпълнено положително решение по отправеното предложение /сигнал/ или с отказ. Съгласно чл.118, ал.3 АПК решението, постановено по направено предложение, не подлежи на обжалване. Това е така, тъй като съдът притежава контролни функции по законосъобразността на вече издадените административни актове.

За разлика от оспорването на индивидуалните и общи административни актове, по отношение на актовете на административния орган по предложения/сигнали в производството по глава осма, раздел втори от АПК, съдебната инстанция е значително ограничена в контролните си правомощия доколкото, дори да бъде сезирана, не може да замества със свой съдебен акт отменените или обявени за нищожни части от административния акт, нито да задължава органа, към който е отправено искане /предложение да издаде такъв акт. Обратното би означавало недопустима намеса от страна на съда в работата на изпълнителната или законодателната власт. Предложенията, постановени по реда на чл. 145, ал.1, т.6 ЗСВ, не подлежат на съдебен контрол. Тяхната законосъобразност се преценява единствено по реда на институционален контрол пред по-горестоящия прокурор.

Адресатът на предложението действа при условията на оперативна самостоятелност, т.е. той преценява вида и обема на реализиране на правомощията, с които е оторизиран по закон. При това положение правните последици за заинтересованите лица **произтичат пряко от действията на компетентния контролен орган, а не от осъществяването на прокурорския прерогатив.** Задължението му да уведоми за решението си е свързано с правомощието на

прокурора да упражнява надзор за законност върху актовете на административните органи. В изпълнение на акта на прокурора по реда на чл. 145, ал.1, т.6 ЗСВ, избраният орган може да предприеме различни действия с оглед реализиране на отговорност, отстраняване на закононарушение и др., както и да предприема служебни организационни действия - напр. за подобряване на качеството на контролно-санкционната дейност, за стриктна проверка на предпоставките за издаване на определени административни актове и др. След реализацията на тези прокурорски правомощия е необходимо да се преценят предпоставките за организиране на допълнителни мерки, свързани с реализиране на дисциплинарна и/или административнонаказателна отговорност.

В случаи на неизпълнение - т.е. ако не се вземат **необходимите мерки** от съответното длъжностно лице, което същевременно има такива задължения, материалите следва да се изпратят на компетентната прокуратура за преценка приложението на чл.282, чл. 282а и др. от Наказателния кодекс (НК) или други състави от НК.

За да упражни пълно и точно компетентността си, прокурорът следва да се позовава на точни и пълни данни, събрани по установения от закона ред. При липса на достатъчно такива, но обективна възможност да се установят и приобщат – и да го извърши, отново по посочения в закона ред.

И последната част от искането на МС - за обявяване противоконституционност на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ относно думите "или друго закононарушение", не е обоснована и то не е аргументирано. Не е спорно, че правонарушението е вид юридическо действие, то не съответства на правните норми, на предписаното от тях поведение. Но може да се осъществи и чрез юридическо бездействие. Ако е осъществено от административен орган, то не съответства на вменените му от закона задължения, при това положение накърнява нечий субективни права, възможно е да не е наказуемо, но е противоправно. То е извършено виновно, за разлика от т. н. „юридически аномалии“. При осъществяването от прокурора дейност в рамките на надзора за законност, той може да установи чрез действията си по чл. 145, ал. 1, т.1- 3 ЗСВ, че е възможно да се извърши правонарушение. Ясно е разграничението - в текста на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ между понятията „престъпление от общ характер“ или „друго правонарушение“. И в двата случая се прилагат мерки при наличие на данни, както вече бе пояснено последователно и по-горе. Данните се събират чрез посочените в чл. 145, ал. 1, т. 1-3 методи и средства. Очевидно употребеното в ЗСВ понятие „друго правонарушение“ е определено също като престъплението вид неправомерно юридическо действие, санкционирано от НК като престъпление от общ характер и вероятно е с друга степен на обществена опасност. Общото е и това, че от съответните данни става ясно, че все още не е осъществено нито престъпление, нито

правонарушение, но е възможно това да се случи. Би било странно ако се възприеме, че е извън правомощията на прокурора да предотврати такъв негатив!... Нима не може и не е задължен той, след като следи за спазване на законността, да осъществява и дурго за опазването и? Това е смисълът и на правомощието му да може да отпрати сигнал, за което стана реч по-горе. Превенцията на престъпността е една от най-важните дейности на държавата, която основно се осъществява от органите на МВР (чл.30а и сл. ЗМВР). Права и задълженията на прокуратурата в тази дейност обаче, също са в пълно съответствие с функциите и по чл.127 КРБ.

Поради това, не може да се твърди за власт на прокуратурата над другите власти, тъй като при осъществяване на надзорната дейност прокурорът не може да се намесва по същество в работата на органите на изпълнителната власт, не може да отменя или да изменя техните актове, дори когато констатира незаконосъобразността им, не може да им дава задължителни указания. При осъществяване на прокурорския надзор се предприемат мерки за опазване на законността единствено чрез установяване на незаконосъобразност, подаване на протести срещу незаконосъобразните актове на органите на изпълнителната власт, или сезиране на компетентния контролен/оправомощен орган.

**Предвид всичко изложено считам, че искането 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“ е неоснователно. Атакуваните части от разпоредбата на чл.145, ал.1, т.3 и т.6 ЗСВ не противоречат на чл.127, т.5 от Конституцията на Република България и не следва да бъдат обявени за противоконституционни.**

**С УВАЖЕНИЕ,**



**ИВАН ГЕШЕВ**  
**ГЛАВЕН ПРОКУРОР НА**  
**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**