



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,  
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.com

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дх. № 340 КД В/16г.  
Дата 18.11.2016г.

Изх. 1536  
Дата 18.11.2016 г.

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ  
СЪВЕТ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО  
№ 13/2016 г.

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Конституционното дело е образувано по искане на Главния прокурор на Република България, за да се произнесе Конституционният съд на основание чл. 150, ал. 1, вр. с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България за задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 126, ал. 1 от Конституцията, като отговори на следния въпрос:

**Как следва да се разбира изискването за съответствие между структурата на прокуратурата и структурата на съдилищата?**

С определение от 25.10.2016г. Конституционният съд е конституирал като заинтересована страна Висшия адвокатски съвет, въз основа на което предлагаме становище по искането на Главния прокурор на Република България за тълкуване на разпоредбата на чл. 126, ал. 1 от Конституцията.

Конституцията на Република България от 1991 г. като акт с висша юридическа сила прокламира и гарантира принципа на разделение на властите. При създаването на четвъртия основен закон на Република България конституционният законодател предвиди обособяването на единна съдебна власт с три подсистеми- съд, прокуратура и следствени органи. Включването на прокуратурата към съдебната власт е мотивирано от желанието да се даде до голяма степен независимост на прокуратурата и да се предотврати намесата на изпълнителната власт в нейната работа.

Съгласно чл. 117, ал. 1 от Конституцията основната задача на съдебната власт е защита на законните права и интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Характерна отлика на съдебната власт спрямо законодателната и изпълнителната е, че упражняването на тази власт се основава на нейната независимост и съответните гаранции за нея.

Основната функция на прокуратурата е да осъществява надзор за законност (чл. 126, ал. 2 и чл. 127 от Конституцията) като особена форма на държавна дейност. Тя се отличава от решаването на спорове в правораздаването, но се отличава и от изпълнителната власт: проявява се в изисквания към всички и в действия за отстраняване на нарушенията на закона, както и за прилагане мерки за въздействие спрямо нарушителите. «Функциите на прокуратурата и способите за тяхната реализация, според Конституционния съд в Решение № 8 от 2005 г., са визирани от учредителната власт в разпоредбата на чл. 127 от Конституцията. Главната задача, която Основният закон възлага на прокуратурата, е да следи за спазване на законността. Това е нейната специализация в рамките на съдебната власт, това е основното в дейността ѝ. Чрез тази повеля Конституцията конкретизира правозащитната функция, възложена на прокуратурата като неотделим елемент от единната магистратура. 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 - 4 от Конституцията.»

С оглед на това прокуратурата основава своята дейност на принципа на законността, който по същество включва прозрачна, отчетна и демократична дейност. Принципът на законността е основен конституционен принцип, спрямо който прокуратурата трябва да осъществява своя надзор.

Две от разпоредбите на Глава шеста от Основния закон на Република България са посветени на прокуратурата. Член 126 от Конституцията урежда нейната организация и структура, а чл. 127 - функциите, правомощията и способите, чрез които тя ги реализира.

В направеното от Главния прокурор искане за тълкуване на текста на чл. 126, ал. 1 от Конституцията, следва да се спомене, че Конституционният съд на Република България вече се е произнасял във връзка със структурата на прокуратурата<sup>1</sup>. Въпросът вече е бил разглеждан от конституционната юрисдикция, която осигурява върховенството на Конституцията. В свое Решение № 8 от 2005 г. Съдът е посочил, че съгласно чл. 126, ал. 1 и 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. В мотивите към Решението на Конституционния съд изрично е посочено, че **«конституционно установената структура съдържа два момента с оглед нормативното ѝ съдържание. Прокуратурата е елемент от системата на съдебната власт, поради което структурата ѝ е в съответствие с тази на съдилищата. От друга страна, тя е относително самостоятелна съставка на единната магистратура поради въвеждането на специфични, отнасящи се само до нея принципи на организация като изява на особеностите при реализацията на съдебната власт чрез дейността на прокурорските органи. Така например чл. 126, ал. 2 от Конституцията определя самостоятелно функции на главния прокурор, извеждайки го по този начин като едноличен орган в отклонение от структурата на съдилищата. Ето защо както съответствието, така и отклонението от него имат своето конституционно основание.»**

В мотивите към Решение № 8 от 2005 г. Конституционният съд прави категорична връзка между понятията за «функция» и «структура». «Всяка структура се изгражда, за да създаде необходимите условия и предпоставки за осъществяване на специфичните задачи на определен държавен орган. При сега съществуващия, предопределен от учредителната власт конституционен модел на съдебната власт структурата на прокуратурата е в съответствие с основната ѝ функция. Това не означава обаче, че тя не може да бъде променяна. Самият конституционен законодател е предвидил, че в

---

<sup>1</sup> Решение № 8 от 01.09.2005 г. на Конституционния съд на Република България по к.д. № 7/2005 г., обн. ДВ, бр. 74 от 13.09. 2005 г.

определени случаи и в определени граници това може да бъде сторено дори със закон.»

В Решение № 8 от 2005г. на Конституционния съд **изрично** е посочено и **какво се разбира под реструктуриране на прокуратурата**: «... под реструктуриране следва да се разбира усъвършенстване на структурата ѝ, в съответствие с основната задача-законността и изчерпателно посочените в Конституцията способности. Изграждането на по-целесъобразна и ефективна организация на прокурорските органи, като например създаването на **специализирани подразделения** с оглед по-доброто противодействие на отделни видове престъпления (тероризъм, корупция, трансгранична престъпност и др.) или **специализирани прокуратури** към специализирани съдилища (чл. 119, ал. 2), може да бъде извършена вътре в рамките на съдебната власт.»

Наред с това трябва да се спомене и това, че практиката на Конституционния съд е обвързваща (чл. 14, ал. 6 от Закона за Конституционния съд) и задължителна за всички правни субекти. Висшият адвокатски съвет поддържа, че в Решение № 8 от 2005г. на Конституционния съд на Република България **изчерпателно** е посочено какво означава „**реструктуриране на прокуратурата**».

Въз основа на изложеното Висшият адвокатски съвет смята, че реструктурирането чрез окрупняването на местни прокуратури не е възможно, т.к. би бил нарушен чл. 126, ал.1 от Конституцията.

По отношение на първия аргумент в искането на Главния прокурор Висшият адвокатски съвет счита, че конституционната норма на чл. 126, ал. 1 е с **ясно съдържание**. Правната норма на чл. 126, ал. 1 от Конституцията е ясна, точна и непротиворечива. До настоящия момент правната норма на чл. 126, ал. 1 от Конституцията не е създавала условия за двусмислено тълкуване и противоречива практика по прилагането ѝ, т.е. посоченият аргумент от Главния прокурор е неубедителен.

Конституционноправните норми са с висока степен на правна абстракция, т.е. те са най-общи правни норми, които установяват основни правни положения. На следващо място, трябва да се посочи това, че разпоредбата на чл. 126, ал. 1 от Конституцията е **императивна**, т.е. тя изрично определя, че „структурата на прокуратурата съответства с тази на съдилищата“. Тази правна норма на Конституцията не позволява влагане на различно съдържание.

Висшият адвокатски съвет **не намира**, че съдържанието чл. 126, ал. 1 от Конституцията е **силно дискуссионно** в публичното пространство. В българската конституционноправна литература след приемането на Конституцията на Република България през 1991 г. до настоящия момент текстът на чл. 126, ал. 1 от Конституцията не е бил обсъждан, т.к. съдържанието му е ясно и не възникват каквито и да е противоречиви мнения.

Идеята, че териториалните прокуратури могат да бъдат „оптимизирани“ чрез окрупняване и разширяване на района им на действие, без процесът да е предпоставен от или свързан с аналогична промяна на съдебните райони възниква едва миналата година<sup>2</sup>. Тя не е била предмет на широко обществено обсъждане. Медийните публикации по този въпрос са единствено във връзка с оповестяването на Доклад за значението на районните съдилища в структурата на съдебната система на сайта на Висшия съдебен съвет. Поради това **не е обществено приемлив** и посоченият от Главния прокурор аргумент, че текстът на чл. 126, ал. 1 от Конституцията е неясен поради „силни дискусии“ в публичното пространство.

Според Висшия адвокатски съвет провеждането на съдебната реформа е от изключително значение за националната правна система, но не приемаме, че **реформата следва да се сведе само** до окрупняването на районните прокуратури. Съдебната реформа по отношение на прокуратурата следва да бъде проведена с оглед функциите на прокуратурата.

Висшият адвокатски съвет счита, че конституционното изискване в чл. 126, ал. 1 от Конституцията е както за функционално, така и за буквално структурно-организационно съответствие. Необходимо е да има пълно съвпадение на седалищата и районите на действие на прокуратурата със седалищата и районите на действие на съдилищата.

Висшият адвокатски съвет смята, че текстът на чл. 126, ал. 1 от Конституцията е създаден от учредителната власт именно с това кратко и ясно съдържание, за да се подчертае, че седалищата и районите на действие на прокуратурата и тези на съдилищата трябва да си съответстват

---

<sup>2</sup> Доклад за значението на районните съдилища в структурата на съдебната система. Критерии за промяна на съдебната карта на районните съдилища – стр. 41 (приет с Решение на ВСС по протокол № 40/15.07.2016 г.); Доклад за значението на районните прокуратури в структурата на съдебната система и критериите за промяна в териториалната структура на районните прокуратури (приет от ВСС с решение по протокол № 51/15.10.2015 г.);

функционалното и териториалното. Текстът на конституционната разпоредба е ясен, точен и непротиворечив. **Пестеливостта на конституционния законодател при формулирането на текста на чл. 126, ал. 1 от Конституцията е именно, за да бъдат избегнати противоречия.**

Аргументите на Главния прокурор, че Конституцията не изисква „огледално“ съответствие на структурата на прокуратурата с тази на съдилищата, не би следвало да доведе до промяна на съвпадащите си признаци на двете системи от органи на съдебната власт и на промяна на стандартите за адекватно и компетентно представителство на държавното обвинение в съда, не могат да бъдат приети.

Висшият адвокатски съвет би искал да подчертае, че в искането на Главния прокурор за тълкуването на чл. 126, ал. 1 от Конституцията не са изложени аргументи, които да се базират на основните конституционни принципи. Конституцията като върховен и основен закон прогласява по отношение на съдебната власт няколко основни принципа. Това са принципите за законността и правовата държава, независимостта на съдебните органи, равенството, справедливостта, за да се гарантират свободата, правата на личността, нейното достойнство и сигурност. Преобладаващо в правната теория, а и в практиката на Конституционния съд, се приема, че демократичното конституционно управление изисква конституционните принципи да не се разглеждат изолирано един от друг, да не се поставят в йерархична съподчиненост, а да бъдат поставени и упражнявани балансирано и при взаимодействие помежду им. Голяма част от конституционните принципи по отношение на съдебната власт се отнасят до съда и съдебното производство, т.к. то е водещо при защитата на основните права. Но и по отношение на прокуратурата също са приложими множество принципи и гаранции. Един от тези принципи е принципът за правовата държава.

Принципът за правовата държава може да бъде разгледан във формален и материален смисъл. Този подход е възприет в съвременната правна теория, а и в практиката на българския Конституционен съд<sup>3</sup>. Правовата държава „във формален смисъл“ е държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно и недвусмислено определено; функционират механизми и институции, които гарантират спазването на правните предписания. В тази рамка класически компонент на

---

<sup>3</sup> Решение № 1 от 27.01.2005 г. на Конституционния съд на Република България по к.д. № 8/2004 г., Обн., ДВ, бр. 13 от 8.02.2005 г.

правовата държава е **принципът на законността**: всички носители на власт в държавата трябва да се подчиняват на действащото право. Предназначението му е да не се допуска произвол в държавата<sup>4</sup>. Именно с оглед спазването на принципа за законността конституционният законодател е посочил в чл. 127, ал. 1 от Конституцията, че прокуратурата следи за спазване на законността. В тази разпоредба са изброени и шест точки, които изрично са изброени правомощията на прокуратурата за спазването на законността.

Свързано със законосъобразността на държавните дейности е изискването за тяхната предвидимост и разчетеност, последица от което е правната сигурност. Принципно изискване на правовата държава е регулирането на определени категории обществени отношения да бъде резервирано само за законова уредба. Изискването за определеност, яснота и недвусмисленост на правните норми е основно проявление на правовата държава<sup>5</sup>.

Поради това и Висшият адвокатски съвет приема, че **като проявление на принципа за правовата държава**, конституционният законодател е записал кратко, точно и ясно в чл. 126, ал. 1 от Конституцията, че **«Структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата»**.

Не можем да подминем без коментар посоченото в искането на Главния прокурор, че са налични в закона отклонения от буквалното структурно съответствие между прокуратурата и съдилищата, които са възприети за конституционно търпими. Така например, създаването на териториалните административни съдилища не бе съпътствано с учредяване на съответни на тях териториални административни прокуратури, като участието на прокуратурата в административни дела се осъществява от съответни отдели в окръжните прокуратури (чл. 136, ал. 2 от ЗСВ). **Ние смятаме**, че това не е отклонения от буквалното структурно съответствие между прокуратурата и съдилищата. Конституцията на Република България допуска съгласно чл. 119, ал. 2 да бъдат създавани специализирани съдилища със закон. Административните съдилища и военно-апелативният съд са създадени със закон именно на основание чл. 119, ал. 2 от Конституцията и тяхната конституционносъобразност не е оспорена.

---

<sup>4</sup> Друмева, Е. Конституционно право, София, 2008, с. 146.

<sup>5</sup> Друмева, Е. Конституционно право, София, 2008, с. 146.

Висшият адвокатски съвет смята, че при евентуалната промяна на седалищата и районите на действие на прокуратурата със седалищата и районите на действие на съдилищата **би се стигнало до дисбаланс**, по този начин би се нарушил принципът за равенство и възможността на гражданите за участие в досъдебното производство. Преустановяването на съществуването на определени районни прокуратури би засегнало достъпа до прокурорски органи- създаването на затруднения за достъп до районите прокуратури би **засилило недоверието към съдебната власт**.

Висшият адвокатски съвет не споделя поддържаното в искането, че разделянето на две отделни колегии – съдебна и прокурорска колегия във Висшия съдебен съвет съгласно изменение и допълнение на Конституцията<sup>6</sup> (чл. 130а, ал. 5, т. 5 КРБ) подчертава конституционното признаване на спецификите и различията в организацията на подсистемите на органите на съдебна власт. Разделянето е направено с цел всяка от колегиите на Висшия съдебен съвет да осъществява самостоятелно кадровите функции и дисциплинарната отговорност, както и да решават въпроси за организацията на дейността на съответната система от органи на съдебната власт.

Висшият адвокатски съвет смята, че ако бъде възприето разбирането на Главния прокурор за окрупняване на районните прокуратури, **ще се стигне до отклонение от правилото на чл. 126, ал. 1 от Конституцията между органите вътре в самата съдебна власт**. По силата на конституционните разпоредби следенето за спазването на законността е поверено на прокуратурата, а правосъдието е поверено на съдилищата. При промяната на териториалните структури на районните прокуратури би се стигнало и до нарушаване на принципа за правовата държава.

Висшият адвокатски съвет смята, че обособяването на териториални отделения в рамките на района на компетентност на една окрупнена районна прокуратура, с териториални отделения **ще доведе по-скоро до затруднения** при дейността на прокуратурата, **за които в искането не се дава отговор**. На първо място, това е функционалният аспект на това окрупняване. Какви биха били последиците при мерките за процесуална принуда съгласно НПК, например как би се отразило окрупняването на районите прокуратури при вземането на мярка за неотклонение „задържане под стража“ в досъдебното производство по чл. 64 от НПК. Как би се отразило окрупняването на районите прокуратури на взаимоотношенията между разследващите полицаи и наблюдащия прокурор, упражняването на

---

<sup>6</sup> Обн. ДВ бр. 100/2015 г.



надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки. От функционална гледна точка също така биха възникнали затруднения с оглед прилагането на принципа за случайно разпределение на делата, като могат да възникнат случаи, когато определен прокурор бъде ежедневно командирован в различни населени места, в които има районни съдилища. Висшият адвокатски съвет смята, че от функционална гледна точка, дейността на прокуратурата при окрупняването на съществуващите районните прокуратури по-скоро би се влошила, отколкото подобрила, **би се стигнало до забавяне на наказателното производство и на правото на съдебен процес в разумен срок.**

На следващо място, не е ясно, дали от финансова гледна точка не биха възникнали повече разходи при окрупняването на районите прокуратури поради множество разходи за транспорт, настаняване, командировъчни и др.

На трето място, следва да се има предвид и това, че понякога в по-малките население места районните прокурори са по-добре запознати с особеностите на района, докато при окрупняването на районните прокуратури биха могли да възникнат затруднения за командированите прокурори.

Висшият адвокатски съвет не намира за правилно посоченото в искането, че разпоредбата на чл. 126, ал. 1 от Конституцията не препятства гъвкави структурно-организационни решения. В искането на Главния прокурор неправилно е посочено, че това би било в унисон с установената още преди измененията на Конституцията на Република България от 2015 г. и практика на Конституционния съд (Решение № 8 от 2005 г.).

В мотивите на Решение № 8 от 2005 г. на Конституционния съд изрично е написано какво означава преструктуриране на прокуратурата:

„Ето защо, ако под преструктуриране **се разбира усъвършенстване** на тази структура, в съответствие с основната задача и изчерпателно посочените в Конституцията способности, чрез изграждането на по-целесъобразна и ефективна организация на прокурорските органи, като например **създаването на специализирани подразделения** с оглед по-доброто противодействие на отделни видове престъпления (тероризъм, корупция, трансгранична престъпност и др.) или **специализирани прокуратури** към специализирани съдилища (чл. 119, ал. 2 от Конституцията)...“

С оглед на специфичното правомощие на българския Конституционен съд – да дава задължително тълкуване на конституционните разпоредби Висшият адвокатски съвет се надява, че въз основа на изложените в настоящото становище аргументи при разглеждането на искането на Главния прокурор за тълкуване на чл. 126, ал. 1 от Конституцията Конституционният съд ще бъде **гарант за върховенството на Конституцията, пазител на основните права на личността и на нейното право на защита.**

По изложените по-горе аргументи Висшият адвокатски съвет счита, че текстът на чл. 126, ал. 1 от Конституцията е с ясно съдържание. Висшият адвокатски съвет поддържа, че на всеки съд следва да отговаря съответна прокуратура като самостоятелен орган на съдебната власт, **за да бъдат спазени основните конституционни принципи като законността, равенство, правото на защита** и др.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ  
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

РАЛИЦА ~~НЕГЕНЦОВА~~