



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.bg

Изх. № 1094

Дата: 19.12.2022 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО
№ 18 / 2022 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение №9 от 15 ноември 2022 г. по к.д. № 18/2022 г. Конституционният съд е отклонил като недопустимо искането на Министерския съвет 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 и е прекратил конституционното производство в тази му част.

Със същото определение съдът е допуснал за разглеждане по същество искането на Министерския 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., последно изм. и доп. ДВ, бр. 62 от 05.08.2022 г.).

Становището на Висшия адвокатски съвет по съществуващото на конституционното дело е следното:

С искането частично са оспорени разпоредби на Закона за съдебната власт (ЗСВ), които в своята цялост гласят:

„Чл. 145. (1) При изпълнение на предвидените в закона функции прокурорът може:

.....

3. да възлага на съответните органи при данни за престъпления или за незаконосъобразни актове *и действия* да извършват проверки *и ревизии* в определен от него срок, като му представят заключения, а при поискване всички материали;

.....

6. да прилага предвидените от закона мерки при наличие на данни, че може да бъде извършено престъпление от общ характер *или друго закононарушение*.“

В качеството си на вносител на искането Министерският съвет поддържа, че като допуска прокурорът да възлага проверки не само по повод данни за извършени престъпления или издадени незаконосъобразни актове, но и по повод данни за осъществени незаконосъобразни „действия“, законът е излязъл извън пределите на конституционните правомощия на прокуратурата, очертани изчерпателно с чл. 127 от Конституцията. Счита за несъвместимо с Основния закон възлагането, наред с проверки, и на ревизии, тъй като така се изземват контролните функции на изпълнителната власт. Накрая развива тезата, че в рамките на Конституцията прокурорът може да прилага мерки за предотвратяване на престъпленията, но не и на всякакви други закононарушения.

В мотивите на определението от 15 ноември 2022 г. Конституционният съд, за да обоснове тезата си за недопустимост на искането за даване на задължително тълкуване, е обобщил своята предишна практика по поставения въпрос. Без съмнение тази практика е от съществено, дори решаващо значение за преценяване на конституционността на оспорените елементи от чл. 145 ЗСВ.

Конституционният съд е напомнил, че конституционната конструкция „надзор за законност“ е била предмет на две тълкувателни решения – № 8/2005 г. по к.д. № 7/2005 г. и № 11/2020 г. по к.д. № 15/2019 г., които според него са дали „еднозначен отговор относно основната задача на прокуратурата, за функциите, за способите и обхвата на прокурорския надзор по смисъла на чл. 126, ал. 2 и чл. 127 от Конституцията“.

Съгласно мотивите на тълкувателно решение № 8/2005 г. главната задача на прокуратурата е да следи за спазване на законността, но нейната основна правозащитна функция не се осъществява произволно, а в строго определени от конституционния законодател граници, очертани от него чрез способите, които са формулирани в разпоредбата на чл. 127 от Конституцията. Крайният извод на съда е следният: „... учредителната власт, определяйки специфичната основна функция на прокуратурата, същевременно е ограничила способите, чрез които тя изпълнява и реализира съответната част от правозащитната функция на държавата. Други способности са конституционно недопустими.“

В тълкувателно решение № 11/2020 г. са очертани границите на надзора за законност по смисъла на чл. 126, ал. 2 и чл. 127 от Конституцията като е посочено, че същият не може да накърнява конституционните принципи и права, като на преден план е изведен принципът за правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Според решение № 4/2017 г. по к.д. № 16/2016 г. „...прокуратурата не упражнява общ надзор, а следи за спазването на законността чрез функциите, които изчерпателно са 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 мотивите на решение № 7/2004 г. по к.д. № 6/2004 г. Конституционният съд отбелязва, че прокурорът „отстоява активно интересите на държавата и обществото, което чрез Конституцията – чл. 127 – е очертало основната рамка на прокурорската дейност...“.

Като се основава върху горепосочените трайно и непротиворечиво утвърдени в практиката на Конституционния съд принципни положения, Висшият адвокатски съвет изразява по детайлно своето становище по отделните пунктове на искането на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на части от разпоредбата на чл. 145, ал. 1 ЗСВ:

По т. 3:

Основната задача на прокуратурата е да следи за спазването на законността чрез способите, посочени изрично и изчерпателно в чл. 127 от Конституцията. От тази гледна точка възлагането на проверки при данни за престъпления или по повод на издадени незаконосъобразни актове на администрацията несъмнено намира конституционно оправдание във функциите на прокурора по разследване и привличане към отговорност в наказателното производство (чл. 127 т. 1 – 3 от

Конституцията), съответно – по предприемане на действия за отмяна на незаконосъобразни актове (чл. 127, т. 5 от Конституцията).

Прокуратурата обаче не е оправомощена от Основния закон да следи за законността на абсолютно всички действия, които не съставляват престъпления или не са намерили израз в конкретен административен акт. Очевидно е, че такава универсална компетентност е несъвместима със специфичните функции и способности за тяхното реализиране, уредени в чл. 127 от Конституцията. Прокуратурата наистина може да следи за законността на действията на други органи, невключени в нейната система, но само когато упражнява същинските си надзорни правомощия по чл. 127, т. 1 и 4 от Конституцията, а именно – по повод ръководството на досъдебното разследване и при изпълнението на наказателните и другите принудителни мерки. Например, на основата на тази принципни позиция противоконституционно би било възлагането от прокурора на проверка за спазването на правилата за движение по пътищата от пешеходците или за спазването на трудовата дисциплина в определено предприятие или учреждение, но не би имало конституционна преграда пред проверка за съблюдаване на правата на лицата, задържани в местата за лишаване от свобода, или за действията на следователите и разследващите полицаи в изпълнение на законните прокурорски разпореджения. В тази насока разпоредбата на т. 3 от чл. 145, ал. 1 ЗСВ е редактирана неясно, непрецизно и създава реални условия за правна несигурност, а оттам – за неоправдано разширено тълкуване и прилагане. Причината се състои в това, че законодателят най-общо е предвидил прокурорът да възлага проверки за „незаконосъобразни действия“, без да уточнява че това е възможно само при упражняване на постоянния надзор по чл. 127, т. 1 и 4 от Конституцията. Така се накърнява принципът за правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията и възникват предпоставки за нарушаване на разумния баланс между властите, основан върху чл. 8 от Конституцията. Затова искането за установяване на частична противоконституционност по отношение на думите „и действия“ е основателно.

Искането за обявяване на противоконституционност на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ в частта относно думите „и ревизии“ обаче е неоснователно. Понятията „проверка“ и „ревизия“ не са уредени в Основния закон. В общоупотребимия смисъл те може да се третираат като сходни по съдържание, дори като синонимни. От друга страна, по силата на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) ревизиите и проверките представляват двете основни форми на осъществяване на данъчно-осигурителен контрол от органите по приходите. Съгласно определението по чл. 110, ал. 2 ДОПК: „Ревизията е съвкупност от

действия на органите по приходите, насочени към установяване на задълженията за данъци и задължителни осигурителни вноски“, а според чл. 110, ал. 3 ДОПК: „Проверката е съвкупност от действия на органите по приходите относно спазването на данъчното и осигурителното законодателство. С проверка могат да се установяват определени факти и обстоятелства от значение за задълженията за данъци и задължителни осигурителни вноски“. Предоставяйки на прокурора правомощието да възлага на съответните органи извършването както на проверки, така и на ревизии, разпоредбата не излиза извън обхвата на прокурорските правозащитни функции и съответните способности за тяхното реализиране, очертани с чл. 127 от Конституцията. Това е така, защото като използва израза „при данни за престъпления или други незаконосъобразни актове“, законът изрично обвързва възлагането на проверката или ревизията с наличието на конкретна необходимост от обезпечаване на надлежното изпълнение на правомощията на прокурора по разследване на престъпления и привличане към отговорност на лицата, които са ги извършили (чл. 127, т. 1 – 3 от Конституцията), както и по предприемане на действия за отмяна на незаконосъобразни актове (чл. 127, т. 5 от Конституцията).

По т. 6:

Основният закон не лишава прокуратурата от възможността да има собствен принос към дейността на държавата по превенция на престъпността и другите закононарушения. Като упражнява конституционните си функции по привличане към отговорност на извършителите на престъпления и по предприемане на действия за отмяна на незаконосъобразни актове, прокурорът предизвиква постановяването на актове от съда, съответно – от съда или висшестоящия административен орган, чрез които непосредствено се постига поправителен, възпитателен, предупредителен и възпиращ ефект – както по отношение на конкретния правонарушител, така и спрямо останалите членове на обществото. С изключение на правомощията по чл. 127, т. 1 и 4 от Конституцията (надзор за законосъобразното провеждане на разследването и надзор при изпълнението на наказателните и други принудителни мерки), останалите правозащитни функции на прокуратурата не съдържат характеристиките на постоянен надзор върху дейността на други органи. Във времето те се осъществяват след извършване на престъплението, съответно – на другото закононарушение. Прокуратурата в никакъв случай не е конституционно овластена да следи служебно за причините и условията за всички правонарушения, съответно – да налага мерки за тяхното предотвратяване. Само в изрично посочените случаи на постоянен надзор по чл. 127, т. 1 и 4 от Конституцията пред прокурора може да стои въпросът за прилагане на законови мерки, насочени към преодоляване на опасност от извършване в

бъдеще време на престъпления или други закононарушения. От горните съображения следва, че проблем с конституционността на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ не би бил налице, ако разпоредбата ясно, категорично и недвусмислено беше обвързана с прокурорския надзор по чл. 127, т. 1 и 4 от Конституцията. Законодателят обаче не е сторил това, с което в разрез с принципите за правовата държава и за разделение на властите по чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията е създал обективни предпоставки за неправилно и противоречиво разширително тълкуване, съответно – за колебания и несигурност в правоприлагането. В своята цялост, а не само отчасти както се поддържа в искането, точка 6 на чл. 145, ал. 1 ЗСВ може да се окачестви като реминисценция на отречената от сега действащия Основен закон постановка на Конституцията от 1971 г. за всеобхватен и постоянен „общ надзор за законност“, упражняван от прокуратурата. В случая обаче Конституционният съд е ограничен да се произнесе само в рамките на искането, поради което за него не остава друга възможност освен да го уважи така както е предявено и допуснато за разглеждане по същество.

В заключение, в качеството си на конституирана страна по к. д. № 18/2022 г., Висшият адвокатски съвет предлага на основание чл. 127 във връзка с чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията да бъде уважено искането на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ в частта относно думите „и действия“ и чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ в частта относно думите „или друго закононарушение“ и да бъде отхвърлено искането за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ относно думите „и ревизии“.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ: /п/

АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ