

<b>ВЪРХОВЕН КАСАЦИОНЕН СЪД</b>
Салон „Регистратура“ - Б -
Изх. № <b>И-82</b>
Дата на регистрация: <b>26-01-2023</b>



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**ВЪРХОВЕН  
КАСАЦИОНЕН  
СЪД**

**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**  
Бх. № **23 Кр**  
Дата **26.01.2023**

**ДО  
Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**На Ваш изх. № 299кд/16.11.2022 г.**

Относно: Становище на Върховния касационен съд по к.д. № 18/2022 г. на Конституционния съд на Република България

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,**

Приложено изпращам на Вашето внимание становище на Върховния касационен съд по конституционно дело № 18/2022 г., във връзка с искането 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.

**Приложение:** съгласно текста.

*С уважение,*

**ГАЛИНА ЗАХАРОВА  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД**



## СТАНОВИЩЕ

на Върховния касационен съд на Република България

по конституционно дело № 18/2022 г. на Конституционния съд на

Република България

С определение от 15 ноември 2022 г., постановено по конституционно дело № 18/2022 г., Конституционният съд на Република България е отклонил като недопустимо искането 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.

Със същото определение Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на Министерския съвет на Република България 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 (ЗСВ) на Република България (обн., ДВ, бр.64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр.62 от 05.08.2022 г.).

Предвид произнасянето на Конституционния съд по допустимостта на искането на Министерския съвет, Върховният касационен съд изразява становище единствено по допуснатата за разглеждане по същество част от него.

В искането се твърди, че оспорената норма е в противоречие с чл.127, т.5 от Конституцията на Република България в светлината на принципа на правовата държава, закрепен в чл.4 от Основния закон.

Вносителят на искането застъпва тезата, че функцията и правомощията на прокуратурата са изчерпателно уредени в чл.127 от Конституцията. В подкрепа на това се позовава на решения на Конституционния съд, според които „основната функция на прокуратурата се осъществява не произволно, а в строго определени от конституционния законодател граници, очертани от него чрез способите, които са формулирани в разпоредбата на чл.127, т.1–6 от Конституцията“, конкретизирайки че „учредителната власт, определяйки специфичната основа функция на прокуратурата, същевременно е ограничила способите, чрез които тя при изпълнението ѝ реализира съответната част от правозащитната функция на държавата“. Твърди се още, че въз основа на последователната си практика, Конституционният съд е стигнал до заключението, че „други способи са конституционно недопустими“<sup>1</sup>, както и че

<sup>1</sup> ТРКС № 8 от 2005 г. по к.д.№ 7/2005 г.

„прокуратурата има специфични функции, изчерпателно изброени в чл.127 от Конституцията“<sup>2</sup>.

По-нататък в искането се обръща внимание на редакцията на чл.145 от ЗСВ, като въз основа на анализа на тази разпоредба се обосновава извод за разширяване правомощията на прокуратурата така, че същите излизат извън установените предели съобразно чл.127 от Конституцията на Република България. Сочи се, че това разширяване води до навлизане в компетентността на изпълнителната власт да установява и санкционира правонарушенията. Нещо повече, изтъква се, че въведените с чл.145 от ЗСВ правомощия са характерни за общия надзор, който в Конституцията от 1991 г. не е уреден като част от функциите на прокуратурата.

Според вносителя на искането правомощията на прокуратурата по чл.145 от ЗСВ не са свързани единствено и само с наказателния процес – т.е. с възложените ѝ от Конституцията функции по разследване на престъпленията, привличане към отговорност на лицата, извършили престъпления и поддържане на обвинението по наказателните дела от общ характер. Възможността по силата на чл.145, ал.1, т.3 от ЗСВ прокурорът да възлага проверки не само при данни за незаконосъобразни актове, но и за „незаконосъобразни действия“ разширява изключително правомощията на прокуратурата, като по този начин надзорът вместо последващ се превръща в предварителен и се разпростира върху неограничени по своя характер дейности на изпълнителната власт. От друга страна по отношение правомощието по чл.145, ал.1, т.6 от ЗСВ – да приложи предвидените от закона мерки при наличие на данни, че може да бъде извършено „друго закононарушение“, вносителят споделя разбирането, че то предполага прокуратурата да следи за спазване на законността във всички области на държавното управление, включително дейността на контролните органи и да се намесва, като прави предложения за преодоляване на закононарушенията, което по естеството си е превантивно правомощие.

В заключение, основавайки се на сравнителен анализ на текстове от отменения Закон за прокуратурата и действащата разпоредба на чл.145 от ЗСВ в атакуваните части, вносителят стига до извод, че правомощията на прокуратурата при упражняване на функцията по надзор за законност по действащия ЗСВ не се различават съществено, а в някои аспекти дори се припокриват с тези, които са били предоставени за осъществяване на общия надзор за законност по отменения закон, независимо от идеята на конституционния законодател за неговото ограничаване с изчерпателно посочените в чл.127 от Конституцията на Република България от 1991 г. способности за осъществяване на функцията ѝ да следи за спазване на законността.

---

<sup>2</sup> ТРКС № 2 от 2017 г. по к.д. № 13/2016 г.

Въз основа на изложените в искането аргументи, вносителят предлага разпоредбата на чл.145, ал.1, т.3 в частта относно думите „и действия“ и „и ревизии“, както и т.6 в частта относно думите „или друго закононарушение“ от Закона за съдебната власт да бъдат обявени за противоконституционни поради противоречието им с чл.127, т.5 от Конституцията на Република България.

Върховният касационен съд е конституиран като заинтересована институция по конституционното дело и в това си качество дава настоящото становище.

Основната теза, застъпена от вносителя на искането по к.д. № 18/22 г. е за несъответствие между конституционната норма, уреждаща функциите на прокуратурата и способите за осъществяването им (чл.127 от Конституцията) и разпоредбите от Закона за съдебната власт, детайлизиращи тези функции чрез правомощията, които се предоставят на прокуратурата за осъществяването им (чл.145 от ЗСВ). Изводът, съдържащ се в искането, е за констатирано разширително тълкуване на конституционната норма както в прокурорската практика, така и в Закона за съдебната власт, като чрез последния на прокуратурата се придават правомощия, присъщи на „общия надзор за законност“, какъвто Конституцията на РБ от 1991 г. не предвижда.

Върховният касационен съд споделя тази теза като в нейна подкрепа излага следните конкретни аргументи.

На първо място следва да се отбележи, че посочената теза, подробно развита в искането, се основава на последователната практика на Конституционния съд, според която: *„Функциите на прокуратурата и способите за тяхната реализация 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.[...] 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. [...] Други способности са конституционно недопустими.“*<sup>3</sup>. Тази позиция на КС се съдържа в редица негови решения<sup>4</sup>, като е доразвита в Решение № 4 от 2017 г. по к.д. № 16/2016 г., в което се прави ясно разграничение между различните модели на прокуратурата, предвидени в Конституцията от 1971 г. и действащата Конституция от 1991 г. Според цитираното решение на КС *„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*

<sup>3</sup> Решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г. на Конституционния съд на Република България

<sup>4</sup> Решение № 7 от 2004 г. по к.д. № 6/2004 г.; Решение № 2 от 2017 г. по к.д. № 13/2016 г.; Решение № 4 от 2017 г. по к.д. № 16/2016 г. и др.

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.“

Основавайки се на тези принципни положения, Върховният касационен съд разглежда чл.127 от Конституцията като норма, регламентираща функциите на Прокуратурата на Република България (ПРБ), а чл.145 от ЗСВ като разпоредба, която конкретизира същите чрез правомощия за осъществяването им съгласно нормативното предписание на Основния закон, съдържащо се в неговия чл.133. Това е нормалната законодателна техника, която не допуска детайлна уредба на компетентностите на отделните държавни органи на конституционно ниво. Проблемът, който възниква обаче при регламентиране правомощията на прокуратурата на законово ниво е, че по законодателен път са разширени нейните компетенции, които по този начин излизат извън рамките на конституционно определените ѝ функции. Така практически се стига до дописване на Конституцията чрез придаване на допълнителни функции на ПРБ, почти идентични със съществувалия в Конституцията от 1971 г. „общ надзор за законност“. За преодоляване на този проблем основателно Министерския съвет на Република България е внесъл искането за обявяване противоконституционност на конкретни текстове от чл.145 ЗСВ, което ВКС подкрепя в принципен план, изразявайки следната позиция:

1. По отношение на чл.145, ал.1, т.3 от ЗСВ:

За да бъде коректна преценката за това, дали всяко едно от предоставените с чл.145, ал.1 от ЗСВ правомощия на прокуратурата е насочено към осъществяване функциите ѝ по чл.127 от Конституцията, следва да се прецени дали то обслужва функциите ѝ в наказателния процес (доколкото участието ѝ в гражданския и административния процеси е строго ограничено от закон по силата на чл.127, т.6 от Основния закон).

При тази преценка не бъдат съмнение за конституционосъобразността си правомощията на прокурора, свързани със събиране на данни, включително чрез извършване на проверки лично или чрез възлагане на компетентни органи, въз основа на които да се прецени наличието на предпоставките за образуване на досъдебно производство. Внимателният прочит обаче на част от правомощията му (чл.145, ал.1, т.3, т.5 и т.6 от ЗСВ) дава основание за извод, че същите не обслужват функциите му в наказателния процес, а са относими към т.н. „общ надзор“, присъщ за друг модел прокуратура, различен от приетия с Конституцията от 1991 г.

Конкретно атакуваният текст на чл.145, ал.1, т.3 от ЗСВ касае предоставеното правомощие на прокурора да възлага на съответните органи извършване на проверки и ревизии при данни за престъпления или за незаконосъобразни актове и действия – т.е. с искането се атакува правомощието

на прокурора да възлага извършване на *ревизии*, както и възможността да възлага проверки и ревизии при данни за *незаконосъобразни действия*.

ВКС намира, че възлагането на ревизии не се отклонява от функциите на прокуратурата в наказателния процес, доколкото по силата на чл.127, ал.1 от НПК ревизионните актове, с които са установени данъчни задължения и задължения за задължителни осигурителни вноски, и приложените към тях ревизионни доклади са писмени доказателствени средства в наказателния процес. С оглед на това, чрез възлагането на ревизии прокуратурата се стреми към събиране на информация, относима към основанията за образуване на наказателно производство, поради което искането в тази му част се явява неоснователно.

Не такова е становището на ВКС относно правомощието на прокуратурата да възлага проверки и ревизии при данни за *незаконосъобразни действия*, които не са престъпления. По силата на чл.127, т.5 от Конституцията на прокуратурата е възложено да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове. Формулировката на конкретното правомощие в чл.145, ал.1, т.3 от ЗСВ недопустимо разширява нейната компетентност извън атакуването на незаконосъобразни актове, при това чрез неясния израз „*незаконосъобразни действия*“, каквито не са законово регламентирани нито в гражданския, нито в административния процес. Това води до възможност за противоречиво тълкуване на обсъжданото правомощие, например в смисъл, че под незаконосъобразни действия следва да се разбират незаконосъобразни актове на администрацията, постановени чрез конклюдентни действия. Изложеното води до извод, че поради своята неяснота, непрецизност и двусмислие, атакуваната норма създава правна несигурност, което е в противоречие с принципа за правовата държава по чл.4, ал.1 от Основния закон и обуславят нейната конституционна нетърпимост.

## 2. Относно чл.145, ал.1, т.6 от ЗСВ.

Разпоредбата на чл.145, ал.1, т.6 от ЗСВ регламентира правомощие на прокурора да прилага предвидените от закона мерки при наличие на данни, че може да бъде извършено престъпление от общ характер или друго закононарушение. Така формулирана, нормата не оставя съмнение, че става дума за превантивно правомощие на прокуратурата, каквото Конституцията в своя чл.127 не предвижда. Доколкото обаче вносителят на искането атакува само част от нея - правомощието за предотвратяване на други закононарушения, различни от престъпления, становището на ВКС се ограничава в неговите рамки.

Предоставянето на превантивно правомощие за предотвратяване не само на престъпления, но и на други закононарушения, обуславя навлизане на прокуратурата в компетентността на изпълнителната власт, на която е възложено да установява и санкционира правонарушенията. Изводът, който следва от това

е, че съдебната власт навлиза в правомощията на друга (изпълнителната) власт, което несъмнено е нарушение на конституционния принцип за разделение на властите по чл.8 от Конституцията на Република България, а това обуславя конституционна нетърпимост и на тази разпоредба.

Въз основа на изложеното Върховният касационен съд намира, че следва да бъде уважено искането на Министерския съвет за обявяване противоконституционност на разпоредбите на чл.145, ал.1, т.3 от ЗСВ относно думите „и действия“ и чл.145, ал.1, т.6 от ЗСВ относно думите „или друго закононарушение“ поради противоречието им с чл.127 вр. чл.4, ал.1 и чл.8 от Конституцията на Република България.