

**Становище по к. д. №18/2022 г. на съдия Янаки Стоилов и
съдия Соня Янкулова**

Начинът, по който е обоснован диспозитивът на решението налага да заявим несъгласие с неговите основни мотиви. Според нас те не спомагат за по-нататъшно изясняване на въпроса как прокуратурата следи за спазване на законността с оглед на точното прилагане на чл. 127, т. 5 и 6 от Конституцията – въпрос, който продължава да предизвиква проблеми в практиката.

Произнасянето на Конституционния съд по искането за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта относно думите „и действия“ и „и ревизии“ от Закона за съдебната власт поради твърдяно противоречие с чл. 127, т. 5 от Конституцията на Република България дава възможност да се конкретизира, развие и задълбочи досегашната практика на Съда по въпроса за „надзора за законност“, осъществяван от прокуратурата. Вярно е, че Конституционният съд преценява съответствието на закона с Конституцията, а не оценява как той се прилага, но в изпълнение на това свое правомощие той не бива да се абстрахира изцяло от резултата на съвкупното действие на нормативната уредба, особено във връзка с институционалното наследство, относимо към предмета на настоящото дело.

Член 26 от Глава втора „Общ надзор“ от Закона за прокуратурата, заварен от приетата през 1991 г. Конституция на Република България, посочва методите (способите) за установяване на правонарушения, чрез които прокуратурата осъществява възложения ѝ общ надзор. Приетият през 1994 г. първи Закон за съдебната власт в чл. 119, ал. 1 изброява правомощията, с които прокурорът изпълнява възложените му от закона функции, а тези правомощия са по същество идентични с правомощията, установени в отменения Закон за прокуратурата, чрез които тя осъществява

общия надзор за законност. Същите правомощия са почти буквално пренесени в чл. 145, ал. 1 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), приет през 2007 г. и допълнен през 2016 г. Незначителната промяна на законовата уредба в годините след 1991 г. заедно с исторически насложените професионални стереотипи обясняват защо редица действия на прокуратурата напомнят практиката на общия надзор за законност, въпреки че Конституцията на Република България не предвижда такъв.

Действащата разпоредба на чл. 145, ал. 1 ЗСВ съдържа правомощията, с които прокуратурата разполага, без обаче законодателят да разграничава тяхното използване според вида на установените в чл. 127 на Конституцията способности за осъществяване на функцията на прокуратурата – да следи за спазване на законността. В това отношение уредбата на надзорната дейност в действалия до 1994 г. Закон за прокуратурата поне не прави такова смесване, а ясно разграничава правомощията на прокуратурата за изпълнение на функцията ѝ по общ надзор от тези, необходими за изпълнение на другите ѝ функции. Проблемът при действащата законова уредба не е, че прокурорите могат да възлагат извършване на проверки и ревизии, а в това, че уредбата не е диференцирана с оглед на характера на различните производства, които тези способности обслужват. Този законодателен подход превръща разпоредбата на чл. 145 ЗСВ от разпоредба, която би следвало да уреди предпроцесуалните правомощия на прокурора, за да може той ефективно да осъществява обвинението – основното проявление на конституционната функция на прокуратурата, в разпоредба, която по преценка на прокурора се използва и за правомощия, които по своята същност са сходни с тези, чрез които е осъществяван общият надзор.

Конституционният съд няма правомощие да променя и пряко да прецизира съдържанието на законовите предписания. Той вече е отклонил искане за нормативно тълкуване на Конституцията във връзка с оспорените разпоредби на Закона за съдебната власт по настоящото дело, но подобен, макар и ограничен ефект, би могъл да се постигне по пътя на казуално

тълкуване при произнасянето по същество по искането за обявяване на частична противоконституционност на чл. 145, ал. 1, т. 3 и 6 ЗСВ.

В наказателното производство прокурорът трябва и може да разполага с целия набор от правомощия и средства (чл. 127, т. 1 – 3 от Конституцията) за установяване и доказване на всяко престъпление. При оспорване на административен акт обаче неговата задача е да аргументира твърдяно несъответствие между този акт и закона, което се постига с правен анализ, какъвто би направило всяко заинтересовано от отмяната на акта лице. Ако по отношение на преценката за образуване на наказателно производство прокурорът може да си служи с всички законово предвидени средства, за да установи обстоятелствата относно обективната и субективната страна на евентуално престъпление, то по отношение на оспорването на законосъобразността на актове, той е ограничен в избора на средства (способи), защото задачата му е да обоснове несъответствие на един правен акт (нормативен, общ или индивидуален) със закона. Това е условие за равнопоставеност на страните пред съда, когато прокурорът протестира един административен акт, считан от него за незаконосъобразен. Ако не се прави това разграничение в правомощията се създават предпоставки за възпроизвеждане на практика на общия надзор – всеобхватен, макар и извънведомствен, контрол върху изпълнително-разпоредителната дейност на държавните органи от страна на прокуратурата. В тези случаи прокурорът, въпреки че не разполага с решаваща власт, е в състояние да въздейства върху администрацията и дори да затормозява нейната дейност. Затова е необходимо Конституционният съд да разясни как предвидените в чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ правомощия се отнасят към различните конституционно определени способности за изпълнение на функцията на прокуратурата да следи за спазване на законността. Поспециално прокурорът, за да оспори един административен акт, няма нужда да възлага извършване на ревизия, защото чрез нея той няма как да установи неговата незаконосъобразност.

В буквалния смисъл „надзорът за законност“ извън случаите по чл. 127, т. 1 и 4 (в наказателноправната сфера) включва само надзора за законност, който главният прокурор осъществява върху дейността на останалите прокурори (чл. 126, ал. 2 от Конституцията), т.е. надзорът не е всеобхватен, а действа само в системата на прокуратурата. Всеки друг случай, в който прокурори следят за спазване на законността, предполага изрично овластяване. Това е направено чрез обща клауза в чл. 127, т. 5 от Конституцията по отношение на оспорването на незаконосъобразните актове, т.е. еднозначно е определен способа, чрез който прокурорът може да осъществи функцията да следи за спазване на законността. Друг е подходът на конституционния законодател в чл. 127, т. 6 – в тези случаи прокурорът, за да може да осъществи функцията да следи за спазване на законността, се нуждае от специално овластяване от законова норма, въз основа на която участва в определени граждански и административни дела.

Буквалният прочит на чл. 127, т. 5 от Конституцията сочи, че прокуратурата следи за спазване на законността като „предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове“. Възможно е формата на акта да е устно разпореждане или да е чрез подразбиращи се действия. Може също да е налице мълчалив отказ, ако законът му придава значението на правен акт. Отделен въпрос е как се доказва наличието на юридически акт. Последният е нещо различно от фактическото поведение, върху чиято преценка извън наказателния процес прокурорът няма обща юрисдикция. С такава разполага съдът съгласно чл. 120, ал. 1 от Конституцията и тя включва прекия и инцидентния контрол върху административни актове, както и контрола за действията на административните органи. За всички останали случаи, освен оспорването на административни актове – т. 5 на чл. 127 от Конституцията, прокуратурата трябва да бъде специално оправомощена.

Оспорените пред Конституционния съд „действия“ и „ревизии“, предвидени в чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ, взети сами по себе си, не противоречат на Конституцията, но могат да се прилагат само при съобразено

(конформно) с Конституцията тълкуване, което ограничава тяхната приложимост до конституционно установеното в чл. 127, т. 1 – 4 от Конституцията. Такова тълкуване би способствало прокуратурата действително да следи за спазване на законността в съответствие с Конституцията. Вместо това мотивите на настоящото решение използват съдържанието на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ по начин, който не само легализира прокурорски практики по неговото прилагане, но и създава потенциален натиск върху Конституцията.

Трудността на настоящото конституционно дело идва от това, че частично оспорената законова разпоредба от устройствения закон за съдебната власт съдържа правомощия на прокуратурата, които не са специфицирани с оглед на различните производства, в които тя участва. Без пълния спектър от тези правомощия тя не би могла пълноценно да изпълнява своята роля по отношение на обвинението. Поради това проблемите в законовата уредба на функцията на прокуратурата относно спазване на законността не могат да се решат с „изваждане“ на отделни думи или фрази от закона, а с ясна разграничаване на правомощията на прокуратурата съобразно нейната конституционно установена функция и способности за нейното осъществяване. По тази причина ние споделяме диспозитива на решението, но не и неговите мотиви. Според нас те не допринасят за правилно разбиране и насочване на дейността на прокуратурата в духа на Конституцията.

Янаки Стоилов

София Янкулова