

Особено мнение на съдия Янаки Стоилов
по Определение за допустимост по к. д. №18/2022 г.

Особеното ми мнение е относно частта на Определението, с която се отклонява искането за тълкуване на чл. 126, ал. 2 в частта „надзор за законност” във връзка с чл. 127 от Конституцията на Република България.

Отговорът на зададения въпрос за правомощието на главния прокурор да възлага на прокурорите извършване на проверки за спазване на законността предполага да се изясни в какво се състои надзорът за законност, осъществяван от главния прокурор върху дейността на всички прокурори, каква е неговата специфика, отличаваща го от контрола за законност, упражняван от административните органи. Обсъждането по същество на искането за тълкуване на поставения в делото въпрос е предпоставка, която обуславя решението по втората част на отправеното искане – за обявяване на противоконституционност на част от разпоредбата на чл. 145, ал. 1 от Закона за съдебната власт. Произнасянето по съществото на допуснатата част на искането зависи тъкмо от отговора на въпроса, съдържащ се в искането за тълкуване. Дилемата е дали това да стане чрез нормативно или казуално тълкуване. Тук моето мнение се различава от това на останалите съдии.

Задължителното тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията за разлика от инцидентното има обвързваща сила по отношение на всички субекти, включително на самия Конституционен съд. В случая смятам, че първото е за предпочитане, защото в годините на действие на Конституцията на Република България, включително след нейните изменения и допълнения, в юридическите среди и в обществото функцията на главния прокурор по осъществяване на надзора за законност и правомощията, чрез които прокуратурата следи за спазване на законността извън процеса – наказателен,

административен и граждански – не се възприемат еднозначно. Този въпрос продължава да предизвиква оживени спорове и разногласия както в професионалната общност, така и сред гражданите. Причината за тези спорове и разногласия поне отчасти се дължи на различното разбиране за конституционната уредба на характера, формите и пределите на надзора за законност, осъществяван от главния прокурор и прокуратурата в цялост. Логично е отговорите на поставените в искането въпроси да вървят от общото към частното, т.е. от нормативното тълкуване към произнасянето по валидността на оспорените законови разпоредби. Значителна част от конституционните разпоредби, каквато е тази на чл. 126, ал. 2, поради твърде абстрактния си характер сами по себе си не разкриват изцяло или недвусмислено своето съдържание. В самото Определение се отбелязва „отворената текстуалност” на много от конституционните норми. Това означава, че в обхвата на нормата попадат гранични случаи. Тази отвореност обаче не бива да води до неопределеност на правната уредба.

Конституционният съд в свои решения вече се е занимавал с ролята и мястото на прокуратурата в системата на държавните органи, в това число на главния прокурор, но предметът на настоящото искане не е идентичен с този на предишни. Някои от тези решения засягат проблема за надзора за законност, специално за разликата между прокурорския надзор и административния контрол по отношение законността на актовете на администрацията (Решение № 4/2017 г. по к. д. № 16/2016 г.). Направеното искане за тълкуване дава възможност този проблем да бъде доизяснен, още повече, че по него няма задължително тълкуване. Съдът, отчитайки досегашната си практика, е призван да уточни съдържанието и обхвата на правомощието на главния прокурор по осъществяване на надзора за

законност в контекста на функцията на прокуратурата да следи за спазване на законността.

Смятам също, че е налице правен интерес от исканото тълкуване, защото има необходимост от изясняване на конституционните граници на правомощието на прокуратурата по чл. 127, т. 5 от Конституцията и конкретно, защото според вносителя тази дейност е тълкувана разширително както в прокурорската практика, така и от законодателя чрез Закона за съдебната власт. Отговорът на въпроса, поставен в тълкувателното питане, би допринесъл за постигане на конституционно значима цел – определяне на обхвата на правомощието на главния прокурор по отношение надзора за законност. Този отговор няма как да се постигне с цитиране на тълковни речници, което е полезно за разкриване на смисъла на правните термини, но установяването на съдържанието на правните понятия само започва, а не се изчерпва с такива позовавания. Поставеният в тълкувателното искане въпрос безспорно има теоретично значение, но това не го превръща в самоцелен доктринерен спор. Изправени сме пред типичен случай на проблем, който има едновременно голямо теоретично и практическо значение – както за гарантиране на правата на субектите, така и за законосъобразното упражняване на държавната власт в правовата държава.

Вносителят на искането е изразил своето мнение по питането или поне такова може да се извлече от мотивите, които съдържат редица примери за възложени проверки от главния прокурор. Това че вносителят използва фрази в условно наклонение показва дискуссионността на проблема, но не е пречка да се установи становището му по поставения въпрос. Проблем е, че той като че ли очаква Конституционният съд да направи преценка на практиката на прокуратурата от гледна точка на Конституцията, но такова правомощие Съдът няма. Обратната връзка обаче е налице – с оглед на тълкуването на

конституционната уредба следва да се прецени съответствието на закона с нея. Отделно съдилищата, но само дотолкова доколкото упражняват контрол върху съответните актове на прокуратурата са тези, които оказват влияние върху практиката по прилагането на чл. 126, ал. 2 във връзка с чл. 127, т. 5 от Конституцията.

Измежду мотивите за отклоняване на искането за тълкуване се отбелязва, че Министерският съвет не сочи различно и противоречиво тълкуване от държавни органи на обсъжданите конституционни разпоредби. Дори практиката на прокуратурата в осъществяване на това ѝ правомощие да е последователна, не е изключено тя да е неправилна, защото самото възлагане на проверки не подлежи на съдебен контрол. Съдът, включително конституционният, следва да отчита, че върху прилагането на правните норми влияние оказват редица фактори, сред които дълго формирани професионални стереотипи. Може да се окаже, че институционалната памет продължава да възпроизвежда в днешно време практика близка до общия надзор, макар той да е изоставен от конституционния законодател. Влиянието на такива фактори върху разбирането на конституционните институти, какъвто е този за надзора за законност, изисква от Конституционния съд да преодолее твърде формалистичния подход при преценката за допустимост на настоящото тълкувателно питане. Смятам, че по аналогия с тълкувателните решения на върховните съдилища той може да използва задължителното тълкуване на Конституцията, за да преустанови такава практика.

Разбира се, съдът, включително конституционният, не е ограничен в избора на начините (способите) за тълкуване, за да разкрие точния смисъл и обхват на тълкуваните разпоредби. В повечето случаи на неяснота се налага използване на няколко начина на тълкуване, като в дадения случай такива са езиковото, системното и историческото тълкуване. За установяване на точния

обхват на разпоредбите те се тълкуват буквално, разширително или стеснително. Вносителят твърди, че прокуратурата тълкува разширително свое правомощие, от което в мотивите на Определението се прави извод, че той претендира за стеснително тълкуване на чл. 127, т. 5 от Конституцията. Отговорът на този въпрос зависи от определянето на конституционния термин „незаконосъобразен акт“. Това обаче е проблем по съществото на отправеното искане, особено във втората му част.

Конституционният съд може да се връща към преценката за допустимост на искането във всяка фаза на конституционното производство, но отклоняването на искането за тълкуване по съображения за недопустимост още в началото на разглеждане на делото прегражда необратимо пътя за абстрактно тълкуване на поставения въпрос.

И накрая, ако Съдът смята, че искането не отговаря на определени изисквания, той или докладчикът може да поиска отстраняване на недостатъците в хода на цялото конституционно производство (чл. 19, ал. 3 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд). Съдът не е поискал от вносителя да уточни становището си и да конкретизира зададения въпрос, за да уточни какво разбира под различни сфери на управление (тези, които се отнасят до държавни органи, чрез които се осъществява държавната власт или до всички субекти, върху които се разпростира държавното управление) и административни нива (вероятно се имат предвид органи на държавната и местната власт, създадени в съответствие с административно-териториалната структура на държавата). В случая преди Съдът да използва това си правомощие прекратяването на делото в тази му част е недостатъчно обосновано, а най-малкото – преждевременно.

Янаки Стоилов