



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Р Е Ш Е Н И Е № 3

София, 25 април 2023 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Мариана Карагьозова-Финкова

Константин Пенчев

Филип Димитров

Таня Райковска

Надежда Джелепова

Атанас Семов

Красимир Влахов

Янаки Стоилов

Соня Янкулова

при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 25.04.2023 г. конституционно дело №18/2022 г., докладвано от съдия Таня Райковска.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Конституционното дело е образувано на 27.09.2022 г. по искане 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 по въпроса: „Систематичното тълкуване на чл. 126, ал. 2 във връзка с чл. 127 от Конституцията на Република България допуска ли главният прокурор, осъществявайки надзор за законност върху дейността на прокурорите, да им възлага извършването на проверки за спазване на законността във всички сфери на управление и на всички административни

нива?“, както и 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; обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп., бр. 11 от 02.02.2023 г.) като противоречащи на чл. 127, т. 5 от Конституцията.

Искането за обявяване 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 ЗСВ вносителят подкрепя с твърдение, че „внимателният прочит“ на разпоредбата на чл. 145 ЗСВ „повдига въпроса доколко с нея не само се очертават правомощията на прокуратурата, чрез които се упражняват конституционните ѝ функции, но и дали последните не се разширяват така, че да излизат извън конституционно установените предели на чл. 127 от Конституцията“.

Според Министерския съвет разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ предписва възлагане от прокурора на проверки не само при данни за незаконосъобразни актове, но и за незаконосъобразни действия, като по този начин се разширяват изключително правомощията на прокуратурата, в резултат на което вместо последващ надзорът, упражняван от прокуратурата, се превръща в предварителен и „се разпростира върху неограничени по своя характер дейности на изпълнителната власт“, а също и че „нито едно от правомощията на прокуратурата, предвидени в чл. 127 от Конституцията, не предполага прокурор да упражнява надзор над дейността на всеки правен субект в държавата или в общината, още по-малко да предотвратява закононарушения“. Според вносителя „превантивното правомощие на прокуратурата“ е характерно за общия надзор за законност, какъвто не е предвиден в действащата Конституция.

С определение от 15 ноември 2022 г. Конституционният съд е отклонил искането на Министерския съвет за задължително тълкуване на

чл. 126, ал. 2 в частта „надзор за законност“ във връзка с чл. 127 от Конституцията на Република България, като е прекратил конституционното производство в тази му част, и 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.

В изпълнение на предоставената им възможност писмени становища и правни мнения са представили: Върховният касационен съд, Върховният административен съд, главният прокурор, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на съдиите в България, Съюзът на юристите в България, Камарата на следователите в България, фондация „Български адвокати за правата на човека“, сдружение „Асоциация „Форум“, проф. д.ю.н Васил Мръчков, проф. д-р Момяна Гунева, доц. д-р Деяна Марчева, доц. д-р Николета Кузманова и Андрей Янкулов.

Върховният административен съд (ВАС), главният прокурор, сдружение „Асоциация „Форум“, Камарата на следователите, проф. д-р Момяна Гунева и доц. д-р Николета Кузманова излагат становища, че искането е неоснователно и следва да бъде отхвърлено изцяло.

Върховният административен съд и доц. Николета Кузманова разглеждат възможните значения на израза „действия“ – административен акт, изразен чрез конклюдентни действия или фактически действия на орган на държавно управление, като в първата хипотеза прокурорът следва да действа така, както при констатация за незаконосъобразен изричен акт, а във втората – да прецени дали да упражни друго свое правомощие по чл. 145, ал. 1 ЗСВ или по Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Направен е извод и за възможна трета хипотеза, обхващаща случаите, когато данните, с които разполага прокурорът, са само за незаконосъобразни действия, най-често свързана с предвидено от закон участие на прокурора в граждански дела. В становището на ВАС и в правното мнение на доц. Кузманова се

поддържа, че ревизията е частен случай на проверка и се прилага, когато за извършване на контролната дейност са необходими специализирани знания. По отношение на израза „или друго закононарушение“ пленумът на ВАС и доц. Кузманова приемат, че систематичното му тълкуване навежда на извод, че става въпрос за административни нарушения. Застъпва се тезата, че превантивната дейност е „иманентна част от правозащитната функция на съдебната власт“.

Главният прокурор посочва, че искането е неоснователно, тъй като правомощията по чл. 145, ал. 1, т. 3 и 6 ЗСВ в оспорените части се вменят изцяло в конституционната рамка на чл. 127, т. 5 и 6 от Основния закон. В становището се прави преглед на практиката на Конституционния съд относно оспорването на административни актове, като се посочва, че в чл. 127, т. 5 от Конституцията под „акт“ следва да се разбират всички видове юридически актове, вкл. административните актове, към които принадлежат и действията и бездействията на административни органи. Според главния прокурор в изпълнение на своите конституционни правомощия прокурорските органи имат едновременно право и задължение да разкриват незаконосъобразни актове и действия и да ги оспорват по предвидения за това процесуален ред. По отношение на възможността прокурорът да възлага ревизии, главният прокурор обосновава конституционността на тази разпоредба с наличието на пряка връзка между специфичната дейност на органите на Агенцията за държавна финансова инспекция и тази на прокуратурата в наказателния процес. Според главния прокурор при данни, че може да бъде извършено „друго правонарушение“, прокурорът не може лично да приложи мерки, а сезира компетентен орган. В становището се изтъква, че органът – адресат на такова предложение, действа при оперативна самостоятелност, т.е. „правните последици за заинтересованите лица произтичат пряко от действията на компетентния орган“, а не от отправеното от прокурора предложение до него. Отсъствието на основания за

противоконституционност на оспорените разпоредби главният прокурор мотивира и с аргумента, че при осъществяване на надзорната дейност прокурорът не се намесва по същество в работата на органите на изпълнителната власт, а само протестира техните незаконосъобразни актове и действия или сезира компетентните контролни органи.

В становището на Камарата на следователите се твърди, че прокуратурата не би могла да изпълнява основната си задача ефективно, ако способите за това са ограничени само в рамките на наказателния процес. Застъпва се тезата, че ограничаването на възможността на прокурора да упражни правомощието по чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ само при данни за незаконосъобразни актове, но не и действия, би било „нелогично и неефективно“, така би се блокирала възможността да се предприемат „резултатни действия“ по отмяна на незаконосъобразни актове. Камарата на следователите поддържа, че отнемането на възможността за възлагане на ревизии от прокурора би пречело прокуратурата пълноценно „да реализира конституционно установената си функция“ по чл. 127, т. 5 – да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове. Относно разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ в становището се твърди, че след като вносителят не излага аргументи за противоконституционност, не може да се обобщава, че дейността по т. 6 е „превантивна“, позовавайки се само на поддържана теза от доктрината.

Сдружение „Асоциация „Форум“ акцентира върху взаимодействието между правната уредба на правомощията на прокурора в устройствения Закон за съдебната власт и тази в „съответните материални и процесуални закони, уреждащи конкретната област“, и посочва, че обявяването на атакуваните разпоредби от ЗСВ за противоконституционни „би отнело същинските функции на прокуратурата във всички нейни конституционно установени сфери на дейност във връзка с гарантирането на законността“. Изтъква се, че престъплението е частен случай на правонарушение, поради което изводът за наличие на престъпление е обусловен от „предшестващ

извод“ за наличие на закононарушение, последван от преценка за степента на обществената опасност, както и че „превантивната функция на прокуратурата се отнася до всички форми на закононарушение“. Относно възлагането на ревизии, в становището се поддържа, че „възлагателната функция на прокуратурата не е решаваща, а сезираща“ и без такава възможност прокуратурата не би могла пълноценно да изпълнява конституционното си задължение да следи за спазване на законността. Посочва се, че „незаконсъобразните актове, действия и бездействия са сами по себе си закононарушения“, на които „прокурорът е длъжен да реагира“.

Проф. д-р Момяна Гунева изтъква, че чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ е законодателно продължение на конституционното задължение на прокуратурата да следи за спазването на законността и че ограничаването на прокурорските правомощия би възпрепятствало прокуратурата да предотвратява, разкрива и реализира наказателно преследване спрямо извършилите престъпления, както и да реагира на противозаконни актове и действия на държавни органи. В правното мнение се застъпва тезата, че действията на властническите органи, които могат да бъдат евентуално оспорвани, са по съществото си актове, което прави смисъла на искането неясен. Относно думите „и ревизии“ проф. Гунева посочва, че проверката може да бъде предварителен или текущ контрол, докато ревизията – само последващ, поради което е неясно защо вносителят смята за противоконституционна именно тази част от разпоредбата, без да излага аргументи. По отношение на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ проф. Гунева споделя разбирането, очертано и в други становища и правни мнения по настоящото дело, че под „други закононарушения“ следва да се имат предвид административни нарушения и че при данни за евентуално нарушение прокуратурата би трябвало да може да предотвратява извършването му. В правното мнение е изложено също разбирането на автора за разделението на властите и проявлението му в конкретната хипотеза и изказано

несъгласие с изложеното от вносителя, целящо „премахване на каквато и да е възможност друг орган или институция да се намесва или контролира вътрешните работи на друг орган или институция“.

Съюзът на юристите в България, Съюзът на съдиите в България, фондация „Български адвокати за правата на човека“, проф. д.ю.н. Васил Мръчков и Андрей Янкулов подкрепят искането на вносителя изцяло и поддържат, че атакуваните разпоредби са противоконституционни.

Съюзът на юристите и проф. д.ю.н. Васил Мръчков посочват, че правомощията на прокурора по чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ надхвърлят изчерпателно изброените конституционни функции и правомощия на прокуратурата в чл. 127 от Основния закон и поради това се доближават до общия надзор за законност, отменен с действащата Конституция. В становището и правното мнение се твърди, че с изразите „и действия“ и „и ревизии“ в чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ, както и „и други закононарушения“ в чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ неоснователно се превишава конституционната компетентност на прокуратурата.

Според Съюза на съдиите в България прокуратурата „не притежава общо правомощие да оспорва незаконосъобразни действия“ и в разпоредбата не са визирани само действия на администрацията, а на всички правни субекти. Споделя се опасението на вносителя, че правомощието по чл. 145, ал. 1, т. 3, предложение трето от ЗСВ „може да доведе до злоупотреби“. В становището се твърди, че понятието „ревизия“ следва да се схваща като „производство на данъчна администрация за установяване на данъчни задължения“, както и че тази администрация следва сама да прецени кой от двата вида контролна дейност (проверка или ревизия) да извърши. Застъпва се тезата, че налагането на мерки за предотвратяване на „други закононарушения“, които не са престъпления, противоречи на принципа за разделение на властите.

В становището на фондация „Български адвокати за правата на човека“ се изразява подкрепа на искането на Министерския съвет в цялост

и се излагат съображения, че възможността за възлагане на контролна дейност от страна на прокурор при данни за „незаконосъобразни действия“ и за извършване на превантивни действия при данни, че може да бъде извършено „друго закононарушение“, „попада извън рамката на чл. 127 от Конституцията и така се допуска намеса на прокуратурата в конституционно очертаната компетентност на други власти“.

Андрей Янкулов изразява съображения за противоконституционност на чл. 145 ЗСВ не само в атакуваните му части. В правното мнение е застъпено разбирането, че превантивната дейност на прокуратурата е като цяло противоконституционна, дори относно престъпления от общ характер, тъй като такова правомощие не се съдържа в чл. 127 от Конституцията. Авторът прави препращане към отмененото предходно законодателство относно функциите и правомощията на прокуратурата, където тази дейност е била детайлно посочена. Според правното мнение превантивната дейност е присъща единствено на органите на изпълнителната власт, като част от дейността по осигуряването на обществения ред и вътрешната сигурност. Споделя се разбирането, че изразът „и действия“ представлява надхвърляне на обхвата на посочения в чл. 127, т. 5 от Основния закон способ за изпълнение на основната задача на прокуратурата. В правното мнение се сочи, че изразът „и ревизии“ излишно доразвива „заложената в текста проверовъчна дейност“.

Върховният касационен съд, Висшият адвокатски съвет и доц. д-р Деяна Марчева излагат съображения в подкрепа на твърденията на вносителя за противоконституционност на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ в частта относно думите „и действия“ и на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ в частта относно думите „или друго закононарушение“, но не споделят виждането за противоконституционност на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ в частта относно думите „и ревизии“ и смятат, че искането следва да бъде отхвърлено в тази част. В становищата и правното мнение се посочва, че чрез правомощията по чл. 145, ал. 1, т. 3 и т. 6 ЗСВ по законодателен път компетенциите на

прокуратурата се разширяват отвъд рамките на конституционно определените ѝ функция и правомощия, тъй като конституционният законодател изрично е уредил само възможността за предприемане на действия за отмяна на незаконосъобразни актове. В становищата и правното мнение е направен извод, че превантивно правомощие на прокуратурата изобщо не е предвидено в чл. 127 от Конституцията, откъдето следва, че предприемането на действия за предотвратяване на закононарушения, различни от престъпления от общ характер, представлява навлизане на прокуратурата в компетентността на изпълнителната власт. Посочва се, че оправомощаването на прокуратурата да следи за законността на всички действия, които не съставляват престъпления или „не са намерили израз в конкретен административен акт“, представлява универсална компетентност, несъвместима с основната функция на прокуратурата в чл. 127 от Конституцията. Обоснована е тезата за конституционносъобразност на нормативната уредба в устройствения закон, допускаща възможност прокурорът да възлага извършване не само на проверки, но и на ревизии. Аргументацията в тази насока, съдържаща се в становищата и правното мнение, е, че такова възлагане не се отклонява от функциите на прокуратурата в наказателния процес, доколкото 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.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Конституционният съд отбелязва, че тълкуването на Конституцията е неотделимо от процеса на упражняване на правомощието по чл. 149, ал. 1, т. 2, но единствено като казуално тълкуване. Воден от това разбиране, Съдът намира за подходящо, преди да извърши преценка за

конституционособразност на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ в частта „и действия“ и „и ревизии“, и т. 6 в частта „или друго закононарушение“, да изрази позицията си по няколко въпроса, относими към конкретния конституционоправен спор, основавайки се и на вече формираната практика на конституционната юрисдикция. Сред тях се открояват въпросите за правозащитната функция на държавата и ролята на съдебната власт като цяло, и на всяка от обособените подсистеми от органите на съдебната власт за нейната реализация, както и за функциите/задачите на тези различни органи – съд, прокуратура и следствие, проектирани върху съвкупността от правомощия и способности за упражняването им, за съдържанието на понятието „надзор“ и очертаните от принципите на правовата държава и разделението на властите предели на осъществяване на тази дейност, включително и за конституционните отговорности на прокуратурата – отвъд сферата на наказателния процес.

1. Относно върховенството на правото, ролята на прокуратурата като орган на съдебната власт и конституционно възложената ѝ основна функция/задача.

Конституцията на Република България от 1991 г. въвежда нов модел на съдебната власт и установява основните ѝ характеристики в Глава шеста. За разлика от конституционната уредба на законодателната и изпълнителната власт, където съответната глава носи наименованието на конкретен орган, тук водещият критерий е функцията (правозащитната функция на държавата), осъществявана чрез система от органи – съд, прокуратура и следствие. Конституционната рамка обхваща определени за всяка от подсистемите на органите на съдебната власт различни функции и задачи и всеки от тези органи с различен интензитет и различни способности реализира съдебната власт.

Основополагащите конституционни характеристики в чл. 117 от Основния закон се отнасят до съдебната власт в нейната цялост. По дефиниция съдебната власт осъществява правозащитната функция на държавата. Нейното конституционно предназначение е чрез специфични средства за въздействие да осигури законът да бъде спазен, когато са застрашени или нарушени права или законни интереси на всеки, който има право на защита. Конституционно установеното в чл. 117, ал. 1 призвание на съдебната власт да бъде независим и самостоятел защитник на правата на гражданите, юридическите лица и държавата утвърждава идеята за справедливост като общочовешка и основополагаща конституционна ценност.

Справедливостта – материалното съдържание на правовата държава – може да се осъществи само при надлежни гаранции за закрила на законността. Стъпвайки на това разбиране, конституционният законодател възлага на прокуратурата като орган на съдебната власт да следи за спазването на законността (чл. 127 от Конституцията). Това е нейната основна функция, основна роля и задача като гарант за върховенството на правото (в този смисъл Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г.; Решение №7/2004 г. по к.д. №6/2004 г.; Тълкувателно решение №11/2020 г. по к.д. №15/2019 г.), която се реализира в посочените в Конституцията области – в наказателния, както и в гражданския и в административния процес. Основната задача на прокуратурата конкретизира конституционно установената ѝ правозащитна функция като част от съдебната власт и определя дейността на прокуратурата като нейна специализация в рамките на съдебната власт (Тълкувателни решения №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г. и №11/2020 г. по к.д. №15/2019 г.).

Правозащитната функция на държавата, възложена на съдебната власт, не предполага еднаквост за всеки орган на съдебната власт при осъществяване на конкретните им задачи и способности за тяхното изпълнение и правомощията им и всеки един от тях допринася с присъщите му способности

за реализиране на правозащитната функция на държавата по различен начин чрез съответната специфична форма – правосъдие и следене за спазване на законността.

Действащата Конституция възприема началата на съвременната конституционна демокрация, които по същество са отрицание на недемократичното управление и тоталитаризъм. Утвърждаването на върховенството на правото е най-значимото постижение на модерния конституционализъм, то е основополагащата концепция, върху която се гради политическата и правната система на конституционната правова държава. Член 4, ал. 1 от Основния закон изрично прогласява правовата държава, като проявление на върховенството на правото, за един от основните конституционни принципи (Решение №12/2016 г. по к.д. №13/2015 г.). Стъпвайки на вече изразеното в юриспруденцията на Съда относно съдържанието на принципа на правовата държава и разграничението на елементите на правовата държава във формален и материален смисъл, Съдът в посоченото по-горе решение развива чрез казуално тълкуване конституционния принцип в чл. 4, ал. 1 от Основния закон и разбирането за върховенство на правото, като подчертава, че всички – и управляващи, и управлявани – са еднакво подчинени на правото и са равни пред закона. В своите решения Конституционният съд последователно разгръща и обогатява съдържанието на понятието за правова държава с оглед на формалните елементи и произтичащите материалноправни изисквания, посочвайки, че всички те са обединени от идеята за върховенство на правото – универсалната и еднаква обвързваща сила на правото по отношение на всички правни субекти. Класически компонент на правовата държава във формален смисъл е принципът на законност. Законността е съществено проявление на върховенството на правото, като в демократичния политически модел акцентът е поставен върху задължението на държавата да гарантира основните права и свободи на гражданите. Съвременната правова държава не е тъждествена с

формалистичното разбиране за законност, а предявява поредица от изисквания към съдържанието на законите, насочени към постигане на свобода, справедливост и правна сигурност.

Отчитайки предмета на настоящото конституционно производство в неговата цялост, Съдът отбелязва възприетото от правната доктрина разбиране, че в административното право принципът на законност се свежда до правилото, че прилагането на правните норми не трябва да зависи единствено и само от субективната преценка на администрацията, а върху нея трябва да се осъществява контрол – както последващ административен (ведомствен), така и, и това е съществено – контрол с юрисдикционни средства (съдебен контрол). Законът изпълнява особена гаранционна функция – да бъде основа и мяра на дейността на администрацията и правосъдието и така да реализира повелята на принципа на правовата държава – за закрила на основните права и свободи, за надеждност, доверие в правото и за правна сигурност.

По дефиниция и по своето действие върховенството на правото е ограничаване на държавната власт (Решение №12/2016 г. по к.д. №13/2015 г.). Правото е не само средство за управление на обществото, но и мяра на властването (Тълкувателно решение №10/2021 г. по к.д. №8/2021 г.).

Съществено за настоящото производство е проведеното в Решение №5/2007 г. по к.д. №11/2006 г. разграничение между правото на защита и публичната функция на контрола за законност и правозащитната дейност на държавните органи, когато става въпрос за оспорване на актове на изпълнителната власт. При държавните органи защитата на законността произтича от мандата, възложен им чрез избор или назначаване и овластяването им с правомощия в Конституцията и законите. Тези органи, включително и прокуратурата, защитават правата на всички, без да се предпоставя личен интерес. Те са длъжни да съблюдават правовия ред по силата на пълномощията си, произтичащи от политическото

представителство, т.е. от прякото или директното упълномощаване от суверена, и да бранят правовата държава и демократичното управление.

Конституционно възложената основна задача на прокуратурата е „да следи за спазването на законността“. Такава е конституционната повеля за съдържателния аспект на мандата на прокуратурата в рамките на съдебната власт – тя служебно (*ex officio*) е натоварена с тази отговорност в реализацията на правозащитната функция на държавата. Конституцията предвижда възможности този орган на съдебната власт да следи за спазване на законността и извън пределите на наказателното преследване, което гарантира упражняването на държавната власт реално да бъде изцяло обвързано от нормите на правото.

Специфичният способ, предоставен на прокуратурата, за изпълнение на основната ѝ задача, определян като предприемане на действия за отмяна на актове на изпълнителната власт (Решение №4/2017 г. по к.д. №16/2016 г.), поставя въпроса как се съотнася с принципа за разделение на властите. В чл. 127 от Конституцията са използвани два изрази: „следи за спазването на законността“ и „надзор“ (чл. 127, т. 1 и 4), като надзорът е една от дейностите, чрез които се осъществява основната функция на прокуратурата като част от съдебната власт. По този начин конституционният законодател подчертава по-широкия обхват, вложен в израза „следи за спазване на законността“, включващ и надзора за законност като част от конституционно определените способности за гарантиране върховенството на правото. Обхватът на прокурорския надзор за законност върху изпълнителната власт се основава на доктрината за пределите на властването и регулиращите и балансиращите механизми, от които той е част. Разделението на властите е основополагащ организационен принцип на модерната правова държавност, който има за предназначение не само да предотвратява произвола, като ограничава публичната власт, но и да създава предпоставките за нейното рационално и ефективно упражняване, доколкото спомага да се избегне конфликтът на интереси, който би

възникнал между законодателя, правоприложителите и решаващите органи, ако всеки един от тях навлиза прекомерно в полето на дейност на другите.

Конституционният съд е имал вече възможност да посочи, че „при първичното деление учредителната власт поверява самостоятелни функции на различни титуляри на власт – законодателната на Народното събрание, изпълнителната на Министерския съвет и министрите, а съдебната на съдилищата, прокуратурата и органите на следствието. Същевременно учредителната власт формира чрез вторично хоризонтално деление в конституцията балансите и средствата за взаимно възпиране между учредените власти. Така всяка институция получава правомощия, извън първичния си домен на власт, предназначени да възпират действията на институциите – титуляри на първичното разделение на властите, когато те излизат извън пределите на властническите си функции. Целта е да се гарантират конституционно установените правомощия и основни права“ (Решение №2/2008 г. по к.д. №1/2008 г.; Решение №6/1993 г. по к.д. №4/1993 г.). Конституционните граници на властването са ключова характеристика на съвременната демокрация и изискват придържане към върховенството на правото.

Възложената от конституционния законодател основна задача на прокуратурата, която се осъществява чрез способите, установени в Основния закон по отношение на актовете и действията на органите на изпълнителната власт, е проявление на този регулиращ и балансиращ механизъм при осъществяването на държавната власт. Особено значение има контролът/надзорът за законност, който съдебната власт (чрез органите) упражнява спрямо изпълнителната, доколкото именно тя най-често е склонна да навлиза в полето на дейност на другите две власти.

2. Относно съдебния контрол и прокурорския надзор за законност върху актове и действия на административни органи.

В българската правна система съществуват различни юридически способности за контролиране на изпълнителната власт, от които решаващ е съдебният контрол върху актовете и действията на изпълнителната власт.

Контролът за законност на актовете и действията на административни органи, осъществяван от съдилищата по силата на чл. 120, ал. 1 от Конституцията, е израз на правозащитната функция на правовата държава, т.е. на цялостно обвързване на упражняването на държавната власт от нормите на правото. Той предпоставя и осигурява законосъобразното упражняване на държавната власт и е в интерес на държавата и нейните органи, като включва държавната функция по осъществяване на административното правораздаване по смисъла на това понятие, вложен в чл. 125, ал. 1 от Конституцията, и осигурява защита на правата и законните интереси на правните субекти (Тълкувателни решения №13/1993 г. по к.д. №13/1993 г.; №21/1995 г. по к.д. №18/1995 г. и №2/2023 г. по к.д. №1/2022 г.).

Съдебният контрол/надзор и прокурорският надзор за законност върху актове и действия на административни органи имат едно и също основание за извършването им, но двата вида надзор се различават по начина им на поставяне в действие, по своя обхват и средствата за въздействие, които се прилагат. Съдът действа само след като бъде сезиран (с жалба или протест), докато прокурорът може да се самосезира и по своя преценка, вкл. при засягане на важен държавен или обществен интерес, и да подаде протест срещу административен акт; съдът осъществява контрол за законосъобразност само по отношение на акта, предмет на разглеждане в конкретното производство, докато прокурорският надзор може да се разпростре върху законосъобразността на различни актове на административни органи, които не са изключени от съдебно оспорване, но такова не се е развило по инициатива на заинтересуваното лице; и не на последно по важност място, различни са средствата за въздействие, с които

разполагат съдът и прокурорът – последният не решава окончателно въпроса за законосъобразността на административния акт, той може само да предложи на съда да го отмени, докато съдът решава самостоятелно и окончателно този въпрос.

Традиционно, когато се говори за надзора за законност, осъществяван от органите на съдебната власт върху изпълнителната власт, фокусът е върху съдебния контрол или административното правораздаване. На заден план остава надзорът за законност, осъществяван от прокуратурата на основание чл. 127 от Конституцията, в чийто обхват влиза предприемането на действия за отмяна на незаконосъобразни актове (т. 5). Неговото значение обаче не трябва да бъде подценявано. Конституционният съд е изяснил, че ако определени актове на изпълнителната власт въз основа на конкретна законова разпоредба бъдат изключени от съдебен контрол, то това води и до лишаване на прокуратурата от възможност за прокурорска проверка за законност. Съдът се е аргументирал, посочвайки, че „правомощието на прокуратурата по чл. 127, т. 3 (настояща т. 5) от Конституцията е предвидено като средство за защита на обществения интерес. Да се допусне ограничение на това правомощие, като се изключи съществуващия до този момент съдебен контрол относно административни актове във връзка с приватизационния процес чрез разпоредба в закона, означава да се допусне „ограничена“ или „непълна“ защита на обществения интерес, в случаите, когато той е застрашен или накърнен. Обратното означава да се предпоставя недобросъвестност на прокуратурата, което е недопустимо“. Според Конституционния съд протестирането на административните актове от прокурора включва и отнасянето им пред горестоящия административен орган, а не само пред съда (Решение №5/2003 г. по к.д. №5/2003 г.).

Надзорът на прокуратурата, основан на чл. 127, т. 5 от Конституцията, притежава отличителна характеристика. Той не е всеобхватен и се ограничава само до законосъобразността на актовете, което се вписва в

логиката на демократичното управление под върховенството на правото. Като стъпва на това разбиране и въз основа на съпоставка с предходната българска държавно-правна история на конституционната уредба на функциите и правомощията на прокуратурата, Конституционният съд посочва, че действащата Конституция не предвижда и не урежда т.нар. „общ надзор“ за законност (Решение №4/2017 г. по к.д. №16/2016 г.). Прокурорската дейност по следене за спазване на законността в областта на административния процес намира проявление в това да се обоснове и докаже незаконосъобразността на протестиращия акт (административен или правораздавателен акт), чиято отмяна или изменение прокурорът е поискал. Прокурорът не упражнява надзор върху осъществяване на решаващата компетентност на административния орган. В сравнение с „общия“ надзор, който предполага неизчерпателно уредени на конституционно ниво функции и правомощия на прокуратурата, надзорната дейност според Конституцията от 1991 г. е стеснена и лимитирана по обхват, като се осъществява в строго определени рамки, които не бива да бъдат надхвърляни. Според Основния закон (чл. 127, т. 5 и 6) прокурорът разполага с далеч по-ограничено правомощие – той „предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове“, вместо да упражнява „общ надзор за отмяна“, както и „в предвидените от закона случаи участва в граждански и административни дела“ вместо „гражданско-съдебен надзор“. Прокурорът участва в конкретно изброени граждански дела като държавен орган, в изпълнение на възложената му конституционна функция, и не разполага с общо правомощие да участва в граждански производства, тъй като действащата нормативна уредба разкрива стесняване и преосмисляне на надзорната функция на прокуратурата в гражданския процес. В посочените по-горе случаи прокурорът разполага с процесуална възможност да сезира съда или да участва/встъпи в административно или гражданско производство в предвидените със закон случаи, като той няма решаваща функция. Чрез надзорната дейност не могат изобщо да се засягат и решават

въпроси по съображения за целесъобразност, навременност и пр., да се контролира упражняването на свободното усмотрение и да се въздейства върху дискреционната власт на административните органи, да се извършва намеса по същество в работата на органите на изпълнителната власт, да се отменят или изменят (от прокурора) техни актове, когато се констатира незаконосъобразността им, нито съществува правна възможност за даване на задължителни указания (Тълкувателно решение №13/1993 г. по к.д. №13/1993 г.).

Правомощието на прокурора да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни актове, както и да участва в дела – извън наказателноправната сфера – не е тоталитарна специфика или реминисценция на „общия надзор“, както посочва вносителят. Негов аналог (на правомощието) може да бъде открит в правните системи на редица правови и демократични държави. Във Франция прокурорът взема участие в граждански и търговски дела, поддържа връзки и сътрудничество с местните и административните органи по въпроси от значение за обществения ред, в Унгария съществува надзор за законност на актове, издавани от лица, които са на подчинение на правителството, както и решения на несъдебни органи, разглеждащи трудовоправни и служебни спорове, и на някои гражданскоправни производства. В една или друга форма надзорна дейност на прокуратурата съществува и в други европейски държави – Латвия, Словакия, Испания, Португалия, Естония, Полша и др.

3. Относно прокурорската служба, извън областта на наказателното преследване, и европейските изисквания, свързани със статуса на прокурорите.

Ролята на прокуратурата, извън областта на наказателното преследване в съвременните демократични държави, е анализирана и обсъдена в делото *Batsanina v. Russia*, no. 3932/02, 26 May 2009 на

Европейския съд по правата на човека в Страсбург (ЕСПЧ). В това свое решение ЕСПЧ сочи основните принципи, на които трябва да се основава ролята на прокуратурата при участието ѝ в граждански или административни дела. Според съда прокурорът може да участва в тези дела по изключение и винаги следва да има добре обоснована и лесно откриваема цел. Намесата на прокуратурата в този вид производства трябва да е субсидиарна и би могла да се приеме само ако целта на производството не би могла да бъде постигната по друг начин. ЕСПЧ възприема разбирането, че прокуратурата не бива да има решаващи функции – извън наказателното преследване.

Част от Европейските стандарти относно статуса на прокурорите (soft law), които не са формално задължителни, но не са и лишени от обвързваща сила, е Римската харта (одобрена от Консултативен съвет на европейските прокурори, 17 декември 2014 г.). Според нея „Във всички правни системи, прокурорите допринасят за гарантиране на правовата държава, особено чрез справедливото, безпристрастно и ефективно прилагане на закона при всички дела и във всички етапи на производството, в рамките на тяхната компетентност“. Европейските норми и принципи са отразени и в Препоръка (2012)11 на Комитета на министрите относно ролята на прокурорската служба, извън системата на наказателното правосъдие, като „в различните национални правни системи тези функции може да включват представителство на общия и публичния интерес, осигуряването на правна помощ за лица и защита на техните човешки права и основни свободи, представителството на държавата пред съдилищата, надзор над публични органи и други юридически лица и предоставянето на правни становища пред съдилищата и освен това, че естеството на тези функции може да варира в частното и публичното право“. В Приложение към Препоръка (2012)11, буква Д, озаглавено „Ролята на прокурора като надзорен орган“, се казва: „Там, където прокурорите имат надзорна роля по отношение на някои национални, регионални и местни органи, както и по отношение на

други юридически лица с оглед осигуряване на тяхното правилно функциониране в съответствие със закона, те [прокурорите] трябва да упражняват своите правомощия независимо, прозрачно и в пълно съответствие с върховенството на правото“.

Като взема предвид изложеното, Съдът намира за необходимо да отбележи, че действащата уредба на надзорното правомощие на българската прокуратура, по отношение на законосъобразността на актове на изпълнителната власт и участие в предвидените със закон случаи в граждански и административни дела, е в съответствие със съществуващите европейски практики относно ролята на прокуратурата, извън наказателния процес.

Характеристиките на прокурорската дейност, очертани по-горе въз основа на доктрината и конституционната практика, дават основание да се направи извод, че част от способите за осъществяване на основната функция на прокуратурата в чл. 127 от Конституцията – да следи за спазването на законността в сферата на държавното управление – могат да се квалифицират като надзорни. За осъществяване на конституционно възложената на прокуратурата основна задача прокурорът разполага с набор процесуални средства за предприемане на мерки за опазване на законността чрез подаване на протести срещу незаконосъобразни актове на органите на изпълнителната власт или участие в съдебни производства по оспорване на такива актове. Прокурорът няма правомощие да прави преценка за целесъобразността на административния акт или да решава окончателно въпроса за неговата законосъобразност, а само да отнесе въпроса до горестоящия административен орган за преценка за съответствие със закона или да предложи на съда да прецени неговата законосъобразност. Тази логика се проследява и в разпоредбата на чл. 127, т. 6 от Основния закон, където изрично се предвижда създаване на законова уредба в съответния правен отрасъл, както и посочване на делата с участие на прокурор. Конституционният съд подчертава, че по този начин се откроява значим

структурен признак на правовата държава – последната и решаваща роля относно спазването на закона от органите на изпълнителната власт принадлежи на съда.

4. Относно оспорените от вносителя части от разпоредбата на чл. 145, ал. 1 от Закона за съдебната власт.

Вносителят се позовава на противоконституционност на чл. 145, ал. 1, т. 3 относно думите „и действия“ и „и ревизии“, и на т. 6 в частта „или друго закононарушение“, твърдейки, че е налице противоречие с чл. 127, т. 5 от Конституцията, с акцент, поставен върху посочените в искането основания за разпростиране на правомощията на прокурора върху „всички области на държавното управление“ и за надхвърляне на конституционната рамка.

Проверката за конституционност на чл. 145, ал. 1, т. 3 и т. 6 (в оспорените части) ЗСВ се основава както на изложените по-горе съображения, така и на възприетото от Съда разбиране, че ако основополагащите конституционни характеристики в чл. 117 от Основния закон се отнасят до съдебната власт в нейната цялост, то следващите разпоредби от Глава шеста уреждат спецификата относно трите категории органи и очертават най-общо и по необходимост с висока степен на абстрактност конституционната рамка за тях в организационен и функционален аспект (Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г.).

Тази рамка по необходимост предполага законово ниво на нормативна уредба на неуредените от нея, но значими въпроси за организацията и дейността на прокурорските органи (Тълкувателни решения №8/2005 г. и №11/2020 г.). Първичното уреждане на тези обществени отношения, предмет на законодателна регламентация, задължително следва да се вмести, от една страна, в установените от Конституцията предели при спазване на изискването, посочено в Решение №7/2004 г. по к.д. №6/2004 г. – „да е в синхрон и да не противоречи до степен на отрицание със способите,

които са лимитирани и точно формулирани в чл. 127 от Конституцията“, и от друга страна, да е в границите на други конституционни разпоредби, включително и установяващи правомощия на орган/респ. задължения за главния прокурор (чл. 84, т. 16 *in fine*, чл. 120, ал. 1, чл. 117, ал. 1).

По правилата на логиката, детайлизирането на установения конституционен модел на съдебната власт и на прокуратурата като част от нея в последваща законова уредба не може да следва конституционните формулировки, като ги възпроизвежда по идентичен начин, тъй като тогава би било налице повторение, но не и конкретизация на конституционни разпоредби.

Анализът на чл. 145 ЗСВ води до извод, че с него на прокурорите се предоставя инструментариум, чрез който да осъществяват правомощията си такива, каквито са предвидени в Конституцията и в действащото законодателство – Наказателно-процесуален кодекс (НПК) АПК, Граждански процесуален кодекс (ГПК), Закон за административните нарушения и наказания (ЗАНН), Данъчно-осигурителен процесуален кодекс (ДОПК), Закон за държавната финансова инспекция (ЗДФИ), Закон за политическите партии (ЗПП) и много други, разпоредби от които не се оспорват от вносителя.

Законодателната техника, използвана в хипотезата на ал. 1 на чл. 145 ЗСВ, относима към всички изброени в шест точки правни възможности чрез употребата на словесната конструкция „при изпълнение на предвидените в закона функции прокурорът може:“, дава основание да се приеме, че оспорената уредба съдържа способности, които се поставят в ход само доколкото служат за осъществяване на изрично предвидени на законово ниво правомощия на прокуратурата. Този извод се потвърждава и от езиковото тълкуване на хипотезата на т. 3 на чл. 145, ал. 1 ЗСВ в частта „при данни за престъпления или за незаконосъобразни актове и действия“, което още веднъж идва да покаже, че законодателят обвързва приложението на чл. 145 ЗСВ с наличието на конкретна необходимост от осигуряване на надлежно

изпълнение на съществуващи правомощия на прокуратурата както в сферата на наказателния процес, така и извън него.

Параметрите на приложение на чл. 145, ал. 1, т. 3 и т. 6 ЗСВ в оспорените от вносителя части са лимитирани и могат да се извлекат пряко от конституционно възложените на прокуратурата основна задача и способности за изпълнението ѝ. Това изисква атакуваната уредба да бъде тълкувана и прилагана във връзката ѝ с нормата на чл. 127 от Основния закон или други конституционни разпоредби, които на практика очертават пределите, до които може да се простира дейността по реда на чл. 145, ал. 1, т. 3 и т. 6 ЗСВ (в оспорените части). Тази разделителна линия преминава там, където прокурорската дейност е необходима за осъществяване на някое от предвидените в Конституцията и детайлизирани в законите правомощия на прокуратурата. Така самото поставяне в ход на дейността по чл. 145, ал. 1, т. 3 и т. 6 (в оспорените части) ЗСВ се явява конституционно обусловено.

В чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ на прокурора е предоставено правомощието да възлага на съответните органи да извършват проверки и ревизии, обвързвайки го с краен срок и с възможност за изискване на заключения и представяне при поискване на всички материали. Законодателят е предвидил два различни инструмента, с които прокурорът разполага – възлагане на проверка (неоспорвано от вносителя) и възлагане на ревизия. Това прокурорско правомощие се упражнява не произволно, не при неограничена дискреция на прокурора, а само при наличие на конкретни основания, предвидени в същата норма. Тези основания са: при данни за престъпления и при данни за незаконосъобразни актове и действия.

В чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ се открояват три хипотези, всяка от които се вмести в конституционната рамка на чл. 127 от Основния закон. Първата хипотеза включва упражняване на правомощието от прокурора „при данни за престъпления“ – в този случай прокурорът може да възложи извършването на проверки и/или ревизии, когато е в режим на изпълнение на правомощията си в наказателноправната сфера. Втората хипотеза се

прилага „при данни за незаконосъобразни актове“. При нея се пристъпва към проверка и/или ревизия в режим на изпълнение на правомощието по чл. 127, т. 5 от Конституцията. Третата хипотеза – „при данни за незаконосъобразни действия“, е относима към правомощието на прокуратурата по чл. 127, т. 6 от Конституцията – да участва в административни дела, които могат да имат за предмет „действия“, или в конкретни граждански производства.

Преценката за конституционност на оспорената разпоредба предполага да се съобрази приложението на т. 3 на чл. 145, ал. 1 ЗСВ в частта „и ревизии“ спрямо очертаните в същата норма основания, всяко от които е относимо към конкретните правомощия на прокуратурата според чл. 127 от Конституцията.

За да се произнесе за конституционността на израза „и ревизии“, Съдът следва да прецени значението на понятието „ревизия“ и да го съпостави с понятието „проверка“. От формулировката на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ следва, че двете понятия не са синонимни и законодателят е вложил различен смисъл в тях. Проверката като контролна дейност се схваща от доктрината като по-широкообхватното, родовото понятие, докато ревизията е частен случай на проверка, за който важат определени характеристики.

Същата двойка понятия се среща и на други места в законодателството, извън ЗСВ. В чл. 110, ал. 2 ДОПК законодателят е дал определение на ревизията, а в чл. 110, ал. 3 – на проверката, при което се акцентира изрично, че чрез проверка не може да бъде постигнат резултат, който се постига само чрез ревизия.

В Особената част на Наказателния кодекс (НК), Глава седма „Престъпления срещу данъчната, финансовата и осигурителната системи“, в престъпления са въздигнати избягването на установяване или плащане на данъчни задължения в големи размери (чл. 255, 255а) и укриването на задължителни осигурителни вноски за държавно обществено осигуряване

или за здравно осигуряване в големи размери (чл. 255б). Същевременно в чл. 127 НПК като вид писмени доказателствени средства са изброени „ревизионните актове, с които са установени данъчни задължения и задължения за задължителни осигурителни вноски и приложените към тях ревизионни доклади“. От цитираните разпоредби в данъчнопроцесуалното, наказателното и наказателнопроцесуалното законодателство се установява, че за да изпълнява своята иманентна роля в разкриването на престъпления и реализирането на наказателна отговорност за извършените престъпления, е необходимо прокурорът да разполага с възможност да възлага на компетентните органи извършването на ревизии, когато има данни за извършено деяние по Глава седма от Особената част на НК. По сходен начин в ЗДФИ с цел защита на публични финансови интереси на държавата в чл. 5, ал. 1, т. 5 е изрично предвидено, че „финансови инспекции се извършват и при възлагане от органи на прокуратурата по реда на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ“. Очевидно е, че правомощието по чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ е свързано със събиране на доказателства по НПК, който признава за писмени доказателствени средства актовете и документите, с които завършват различни форми на административен и финансов контрол, като в тази дейност се включват не само „ревизии“, но и „финансови инспекции“, „одити“ и др.

Разположена в обхвата на конституционните правомощия на прокуратурата в наказателноправната сфера, ревизията по реда на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ се възлага и в случаите, когато има наличие на законен повод, но липсват достатъчно данни за образуване на досъдебно производство относно извършено престъпление от общ характер, доколкото в НПК е установено правилото образуването на наказателно производство да е обосновано.

В контекста на конституционните правомощия на прокуратурата, извън наказателния процес (чл. 127, т. 5 и 6 от Конституцията), следва да се съобрази значението на понятията „акт“ и „действие“. Думата „акт“ според

Български тълковен речник, издателство „Наука и изкуство“, София, 1996 г., има множество значения, част от които са: действие, дело, постъпка; писмено установяване на нещо станало, извършено [документ] – напр. съставен акт, акт за встъпване в длъжност, обвинителен акт, нотариален акт и др.

Конституционният съд намира за необходимо да напомни, че в Тълкувателно решение №9/2014 г. по к.д. №3/2014 г. е посочено, че „Природата на държавните органи се проявява в правомощието им да издават властнически волеизявления във формата на правни актове. [...] Правомощията на държавните органи да издават правни актове произтича от това, че те са носители на империум, който има публичноправна природа. [...] Правният акт е юридически факт от категорията на юридическите действия, от които настъпват правни последици. Той поначало е резултат от правомерна юридическа дейност. Юридическите актове са особена юридическа форма, в която държавните органи упражняват своите правомощия“.

Юридическата терминология, макар и по-рядко, използва думата „акт“ в смисъл на действие, но широко е разпространено използването ѝ със значение на „документ“. Според правната доктрина „действие“ като вид юридически факт е една от формите на юридическо деяние, която представлява активно волево човешко поведение. Юридическите деяния се схващат като антипод на юридическите събития, които са юридически факти, не представляващи волево човешко поведение. Освен действието, другата форма на юридическо деяние е бездействието, което се разглежда като пасивно волево човешко поведение. Това общотеоретично схващане е отразено и във възприетата от законодателя терминология в наказателното и административнонаказателното законодателство, доколкото и в НК (чл. 9), и в ЗАНН (чл. 6) престъплението и административното нарушение са определени като „деяние (действие или бездействие)“. В чл. 21, ал. 1 АПК се посочва, че индивидуалният административен акт е волеизявление на

административен орган, което може да бъде изразено изрично или чрез действие, или чрез бездействие. Предвид изложените съображения, доколкото и с двете форми на юридическо деяние може да бъде осъществен съставът на правонарушение или да бъде обективизирано волеизявление на административен орган, представляващо (незаконосъобразен) юридически акт, използваният в чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ израз „действия“ следва да се разбира в своя широк смисъл, т.е. обхващащ и действия в тесния смисъл на активно волево поведение, и бездействия като пасивно волево поведение.

Въпреки използвания съединителен съюз „и“ в чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ в частта „незаконосъобразни актове и действия“, цялостната формулировка на разпоредбата подсказва, че става въпрос за алтернативни възможности, като същата терминология е възприета в чл. 120, ал. 1 от Конституцията.

Първата възможност, свързана с основанията за възлагане на съответните компетентни органи да извършат ревизия (контролна дейност), е наличие на данни за изричен акт (административен акт и др.), за който се твърди, че е незаконосъобразен. Чрез упражняване на това правомощие по реда на т. 3 на чл. 145 ЗСВ прокурорът проверява достоверността и основателността на данните, с които разполага за незаконосъобразността на акта, и въз основа на тази проверка изгражда своето убеждение за законосъобразност/незаконосъобразност и за предприемане на последващи действия (при основателност – да сезира съд или друг орган, който има компетентност да се произнесе по реда, предвиден в съответния за този случай закон). Протестирането на административните актове от прокурора включва, както беше подчертано, и отнасянето им пред по-горестоящия административен орган, а не само пред съда.

Втората възможност обхваща случаите, когато прокурорът разполага с данни за незаконосъобразност, но те не са относими към изричен акт на орган на изпълнителната власт – правна възможност, допустима в административното право, предвид обстоятелството, че властническото си волеизявление органът може да изрази и чрез конклюдентни действия или

знаци. Действията на прокурора, основани на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ, имат за цел да се изясни дали съответните действия са административен акт, или са фактически действия на орган на изпълнителната власт, както и да се провери основателността на данните относно незаконосъобразността. Последващите действия на прокурора се определят от резултатите на контролната дейност. Ако чрез проверката се установи, че действията са властническо волеизявление на орган на държавно управление и то е незаконосъобразно, прокурорът предприема действия за спазване на законността така, както при изричен незаконосъобразен акт.

Конституционната уредба в чл. 120, ал. 1 от Основния закон определя предметния обхват на съдебния контрол за законосъобразност по отношение на „актове и действия на административните органи“. Затова участието на прокурора в тези съдебни производства предполага идентитет на способите/инструментариума, с който разполага, както по повод евентуално релевирана незаконосъобразност на акта, така и при атакуване на действията на администрацията. Това участие не може да включва инструментариум за прокурора единствено във връзка с релевирана незаконосъобразност на оспорвания административен акт, но не и за оспорената законосъобразност на действието/действията на административния орган.

Възможна е и трета хипотеза, разглеждана като самостоятелна, която обхваща случаите, когато данните, с които разполага прокурорът, са само за незаконосъобразни действия, като тя се свързва със случаите, предвидени в закон, за участието на прокурора в граждански дела. Тогава той може да упражни правомощието си по чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ, за да установи достоверността и основателността на данните, и въз основа на това да прецени дали да упражни законното си правомощие да инициира съответно гражданско производство (например да предяви иск по чл. 155, т. 3 от Търговския закон, да поиска разпускане на политическа партия по Закона за

политическите партии, да предяви искане пред съд в охранително производство, да иска поставяне на лице под запрещение и др.).

Възлагането на проверка и/или ревизия на основание „данни за незаконосъобразни актове и действия“ е относимо към способите, предвидени в Конституцията: чл. 127, т. 5 – да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове, и чл. 127, т. 6 – да участва в граждански и административни дела в случаите, предвидени със закон.

Вносителят не подлага под съмнение процесуалните инструменти, предоставени на прокурора в законодателството и най-вече в АПК и ГПК, и същите не подлежат на преценка за конституционност в настоящото производство. Не съставлява аргумент за противоконституционност обстоятелството, че оспорваните части от разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ са ненужни, понеже преценката за законосъобразност на съответния акт не изисквала извършване на проверка или ревизия. Действащото законодателство съдържа съответните разпоредби относно правните основания за оспорване на административните актове, но от участниците в производството зависи какви инструменти ще използват за мотивиране на съответната теза, респ. за доказването ѝ, както и за обосноваване на значимия държавен или обществен интерес (от прокурора), който би могъл да е различен при всеки един случай, като се съобрази и обстоятелството, че прокурорът в по-голямата част от случаите не е бил инициатор или участник в административното производство по издаването на акта.

Изложеното позволява да се заключи, че предвидените в Конституцията и детайлизирани в закона правомощия на прокуратурата са непосредственото правно основание на прокурорската дейност по реда на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ (в оспорените части) и едновременно с това са неин предел. Разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 (в оспорените части) ЗСВ не съдържа нови, неуредени в Конституцията правомощия на прокуратурата, които да противоречат до степен на отрицание на способите, лимитирани и

точно формулирани в конституционната рамка. Направеното в хипотезата на нормата на чл. 145, ал. 1 ЗСВ отпращане към предвидените в Конституцията и детайлизирани в закона правомощия на прокуратурата дава основание да се поддържа, че законодателят не е вложил в оспорената разпоредба воля за създаване на уредба, която да разширява правомощията на прокуратурата – отвъд установеното от Конституцията. Наместо твърдяното противоречие с Основния закон е налице взаимодействие, доколкото нормата на чл. 127 от Конституцията задава параметрите, на които стъпва и се развива прокурорската дейност по реда на оспорената уредба, а от своя страна разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ съдържа инструментариума, който допринася и прави възможна ефективната реализация на конституционните правомощия на прокуратурата.

В дейността си по реда на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ в оспорените от вносителя части прокуратурата е обвързана от пределите, зададени от хипотезата на самата норма, с което оспорената уредба експлицитно се противопоставя на „тоталитарните практики на „всеобщ“ прокурорски надзор“. Открояваща се характеристика на последния е, че за да се прояви, не е нужно никакво специално основание освен общата надзорна функция на прокуратурата. Обратно, прокурорската дейност по реда на атакуваната уредба е предварително предпоставена и ограничена с отнапред фиксирани основания, свързани с необходимост от изпълнение на предвидени в Конституцията и детайлизирани в закона правомощия на прокуратурата, и в този смисъл не съставлява „всеобщ“ надзор за законност.

Законодателят е оставил избора на инструмент в дискреция на прокурора. Според спецификите на конкретния случай той извършва преценка дали да възложи на компетентните органи извършване на проверка (неоспорен от вносителя инструмент), или да възложи извършване на ревизия. От гледна точка на изискванията на правовата държава закон, който дава дискреционно право на преценка на правоприлагащите органи, трябва да обозначава с достатъчна яснота и прецизност неговия обхват и

начин на упражняване. Разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ спазва това изискване, тъй като при възможност за дискреционна преценка нейният обхват е установен недвусмислено. Те (границите, пределът) допират до предвидените на позитивноправно ниво правомощия на прокуратурата, чийто съдържателен обхват е предварително предпоставен от конституционния законодател и не може произволно да бъде релативизиран от прокурорите.

Съизмерването на прокурорската дейност по реда на чл. 145, ал. 1, т. 3 (в оспорената част) ЗСВ спрямо общата абстрактна мяра, която се определя от конституционните правомощия на прокуратурата, детайлизирани в законите, легитимира оспорената уредба за това, че свободата на преценка на прокуратурата няма да прерасне в произвол.

Възможността на прокуратурата да извършва дейностите по чл. 145, ал. 1, т. 1 – 6 ЗСВ не влияе пряко върху правомощията на административните контролни органи, предвидени в структурата на изпълнителната власт. Прокуратурата не разполага с правомощията на специализираните административни органи, няма процесуална възможност да упражнява компетентността им. Именно защото органите на прокуратурата не могат да се намесват в сферата на дейност и не разполагат със законоустановените функции на административните органи, но в изпълнение на задълженията си да следят за спазването на законността и да предприемат действия за отмяна на незаконосъобразни актове, на прокурорите е предоставена процесуална възможност по чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ – да възложат извършването на „проверки“ и „ревизии“ на компетентните контролни органи.

Настоящата редакция на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ разкрива особеност, при която по отношение на възможността прокурорът да възлага извършването на ревизии няма как да бъдат отграничени хипотезите, при които този инструмент да се използва единствено когато има данни за престъпления, от тези, при които прокурорът разполага с данни за

незаконосъобразни актове и действия. При тази законова редакция на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ обявяването за противоконституционна на частта относно думите „и ревизии“ би отнело на прокурора възможността да възлага извършването на ревизии, включително и при данни за извършено престъпление, и би поставило дейността на прокуратурата за разкриването на престъпления, включително и против данъчната и осигурителната система, за установяване на корупция, измами и нарушения, засягащи финансовите интереси не само на държавата, но и на Европейския съюз, в зависимост от инициативата на конкретен контролен орган, което би представлявало недопустима намеса в нейната работа. Съгласно чл. 117, ал. 2 от Конституцията съдебната власт е независима, като при осъществяване на своите функции прокурорите се подчиняват само на закона. В този смисъл поставянето на правосъдието/правозащитната функция на съдебната власт и в частност на прокуратурата като част от нея в зависимост от инициативата на контролни органи (публичноправни структури, които се формират с участието на изпълнителната власт) не би могло да попадне сред средствата, чрез които се уравновесяват действията на първичните носители на власт, доколкото по този начин би могло да се възпрепятства прокуратурата да изпълнява конституционно възложената ѝ функция „да следи за спазване на законността“ в нейното най-релефно и типично проявление, а именно чрез участието на прокурора в наказателния процес.

В искането на вносителя е изказано твърдение за противоконституционност на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ в частта относно думите „и ревизии“, без да е направен опит то да бъде обосновано, тъй като не е посочен нито един аргумент в негова подкрепа. Извадените от конкретен контекст примери от прокурорската практика, на които се позовава вносителят, освен че сами за себе си не могат да служат като основание за противоконституционност на законова разпоредба (Решение №13/2020 г. по к.д. №5/2020 г.), са относими към приложното поле на

точка 3 на чл. 145, ал. 1 ЗСВ в частта „проверки“, която не е оспорена по настоящото дело.

Използваната законодателна техника в хипотезата на ал. 1 на чл. 145 ЗСВ е приложима към всички нейни точки, поради което спрямо т. 6 са относими гореизложените принципни постановки във връзка с точка 3, според които дейността на прокурорите по реда на тази норма не може да надхвърля предела на конституционните правомощия на прокуратурата, детайлизирани в текущото законодателство. По сходен на обсъдената по-горе разпоредба на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ начин, с разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ на прокурора е предоставено едно правомощие – „да прилага предвидените от закона мерки“, при наличие на данни, че може да бъде извършено престъпление от общ характер или друго закононарушение. В този случай конкретните инструменти за упражняването на това правомощие не са изрично и изчерпателно изброени, тъй като включват предвидените в действащото законодателство мерки.

Основанията за упражняването на предоставената на прокурора възможност отново са изрично предвидени като алтернативни хипотези (идентична законодателна техника). И в двата случая с тази разпоредба в устройствения закон дейността, която може да извършва прокурорът, има насоченост към предотвратяване извършване на престъпление или друго закононарушение, видно от използвания израз „може да бъде извършено“.

За да се прецени конституционсъобразността на разпоредбата единствено в частта „и други закононарушения“, е необходимо да се изведе точният смисъл, който е вложен от законодателя в този израз. От решаващо значение тук е дали ще бъде възприето разбирането, че става дума за всяко правонарушение, включително и от частноправен характер, или че законодателят е визирал само административни нарушения, оставяйки извън тази хипотеза гражданските деликти, договорното неизпълнение и дисциплинарите нарушения. Анализът на действащото законодателство и

езиковото и систематичното тълкуване на атакуваната разпоредба дават основание да се приеме втората теза.

На първо място, така формулирана, разпоредбата предполага, че данните, с които прокурорът разполага, трябва да са за нарушение, предвидено в закон. Наред с престъпленията, другият вид правонарушения в правната ни система, за които важи принципът за законоустановеност, са административните нарушения (чл. 2, ал. 1 ЗАНН). Според чл. 6 ЗАНН административни нарушения са деянията (действия или бездействия), които нарушават установения ред на държавно управление, извършени са виновно и са обявени за наказуеми с административно наказание, налагано по административен ред. Границата между тези два вида правонарушения се определя въз основа на степента на обществената им опасност или характеристиката на деянието от гледна точка на въздействието му върху обществените отношения, които се засягат с него.

На следващо място, неприемливостта на тезата, че с атакуваната разпоредба на прокурора се предоставя възможност да предотвратява всякакви правонарушения, в това число и такива в частното право, което прекомерно разширява намесата му в гражданските отношения, се потвърждава и от диспозицията на атакуваната правна норма – „да прилага предвидените от закона мерки“. Опасенията за „хипотетично“ прокурорско вмешателство в частноправните отношения се опровергават от действителното отсъствие на предвидени в законодателството (най-вече в ГПК) мерки, които прокурорът може да предприема по отношение на възможни бъдещи правонарушения от частноправен характер. Възможностите за участие на прокурора в граждански дела са само в изрично предвидени случаи (чл. 127, т. 6 от Конституцията) и при тях прокурорът защитава обществен интерес/общия или публичния интерес (чл. 40, ал. 2 от ЗПП, чл. 537, ал. 3 ГПК) или частния интерес на такива лица, които поради различни причини не могат да се защитят сами (чл. 336, чл. 550, ал. 3, чл. 552, ал. 1, чл. 554, т. 3 ГПК). Невъзможно е да се обоснове

извод, че само с разпоредбата в устройствения закон на прокурора се предоставя възможност за непропорционална намеса в граждански отношения, подчинени на диспозитивния метод на правно регулиране. Не следва да се подценява накрая и последователно следваната от законодателя насока за ограничаване на възможностите за намеса на прокурора в гражданските правоотношения.

В подкрепа на извода, че в чл. 145, ал. 1, т. 6, наред с престъпленията, законодателят е визирал само административните нарушения, е и отчитането на волята на законодателя да определи роля на прокурора в административните производства и чрез другите правомощия, които са относими към тях и са уредени в чл. 145 ал. 1, т. 3 ЗСВ. С оглед основната функция на прокуратурата да следи за спазване на законността, към момента на преценката дали да упражни визираното правомощие, следва да се приеме, че прокурорът вече разполага с налични данни, които сочат за непосредствена и реална опасност както за престъпление от общ характер, така и за извършване на административно нарушение. Безспорно е, че прокуратурата може да извършва разследване, както и че ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му упражняване – чл. 127, т. 1 и 2 от Конституцията. В обхвата на тази дейност, предвид основната ѝ функция да следи за спазване на законността, която не се изчерпва с разкриването и доказването пред съд/наказването (от съда) на престъпленията от общ характер, не може да бъде отречена възможността прокурорът, разполагайки с данни, че може да бъде извършено и друго деяние, което евентуално съставлява закононарушение, да предприеме предвидените от закона мерки за предотвратяването му по съответния правен ред. Оспорваната разпоредба не действа в правен вакуум, що се отнася до наказателния процес, поради което е и пряко свързана с правомощията на прокурора, съгласно чл. 46, ал. 1, т. 4 НПК.

Разглеждана изолирано, разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ повдига въпроса какви биха могли да са мерките, които прокурорът

предприема за предотвратяване на административно нарушение. Естеството на правомощието по т. 6 изключва осъществяването на контролна дейност – като проверки, ревизии, изискване на документи, тъй като контролната дейност за предстоящо извършване на закононарушение няма предмет и насока, защото причините и условията, които са създали реалната и непосредствена опасност от извършване на административно нарушение, могат да се преценяват само във връзка с вече извършено нарушение. Или правомощието по т. 6 на чл. 145 ЗСВ съставлява правно основание за активиране на друг възможен правен механизъм, чрез който да се търсят възможности за предотвратяване извършването на евентуално административно нарушение, за което сочат наличните данни, известни на прокурора, при съобразяване на вредните последици, които то би предизвикало. Една от мерките в разглежданото направление е тази по чл. 145, ал. 1, т. 5 ЗСВ – изпращане на материалите на компетентния орган за прилагане на принудителни административни мерки. Конституционният съд намира за необходимо да посочи, че практиката по прилагане на тази норма показва, че т. 6 на чл. 145, ал. 1 ЗСВ (в оспорената част) се прилага от прокурорите най-често при изготвяне на предложения до органите на МВР във връзка с чл. 75, т. 3 от Закона за българските лични документи с цел недопускане отклонение от изтърпяване на наложено наказание лишаване от свобода поради неналожена принудителна административна мярка по този закон или при случаи, когато е констатирана опасност за живота и здравето на определено лице и на околните, с оглед вземане на мерки за евентуално оказване на спешна психиатрична помощ. В тези случаи предложенията на прокурора се мотивират, освен с т. 6, и с чл. 145, ал. 1, т. 5 ЗСВ, а наложените впоследствие от съответен орган принудителни административни мерки подлежат на съдебен контрол.

При изпълнение на своите правомощия, ръководейки се от основната функция на прокуратурата и способите за нейното осъществяване, предвидени в Конституцията, прокурорът може да стигне до извод, че

данните, с които разполага за противозаконно деяние, не очертават състав на престъпление, а сочат на административно нарушение. Тази хипотеза е възможна, тъй като, както беше посочено по-горе, преценката за кой от двата вида правонарушение става дума, може да зависи единствено от извод относно степента на обществена опасност. При това положение възможностите за прокурора са или да не предприема действия за предотвратяване на престъпление, нито каквито и да било други действия, или да изпрати материалите, които е събрал, на съответния орган, който е компетентен да предприеме съответни действия.

Предвид същността ѝ, превантивната дейност се явява иманентна част от правозащитната функция на съдебната власт (чл. 117, ал. 1 от Основния закон). На това основание тя е относима и към основните функции на всички структури в тази власт, като различията в съдържанието на функциите им предопределя и разликата в естеството на превантивната дейност. Отделно от изложеното, с изменението на Конституцията през 2015 г. конституционният законодател, отчитайки и стъпвайки на данните от тази превантивна дейност на прокуратурата, въведе още едно задължение за главния прокурор – по искане на Народното събрание да изготвя и „други доклади... за противодействието на престъпността и реализиране на наказателната политика“ (чл. 84, т. 16 *in fine*; вж. и Тълкувателно решение №6/2017 г. по к.д. №15/2016 г.). Поради това е неприемливо да се поддържа, че предприемането на действия за предотвратяване на престъпления/закононарушения е неприсъща и забранена за навлизане зона за прокуратурата, като се отчита и своеобразната връзка престъпление – административно нарушение, размитата нерядко граница между тях и преминаването на разграничителната линия помежду им въз основа на количествени критерии, повторност или системност на деянието или други особености, свързани с извършителя им, предмет на законова регламентация в законодателството.

В съответствие с посоченото, отчитайки специфичната законодателна техника, използвана в устройствения закон за съдебната власт и в частност в чл. 145, ал. 1 ЗСВ, Конституционният съд намира за необходимо да отбележи, че не всяко правно несъвършенство може да обуслови противоконституционност на основата на противоречие с принципа на правовата държава. Не е в компетентността на Съда да перифразира, редактира или прецизира разпоредбите на законите. Чрез правомощието на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията е невъзможно да бъде постигнато онова, което е в изключителната компетентност на законодателната власт. Контролът за конституционност не може, и още повече – не трябва да бъде използван за заобикаляне на предвидената в Конституцията демократична законодателна процедура.

В заключение Конституционният съд намира за необходимо да напомни, че при преценка за конституционност (а и при тълкуване) не може да излиза извън възприетата от конституционния законодател концепция за съдебната власт и основните принципи за изграждане на нейните институции, включително и на прокуратурата, и да постулира нещо различно от неговата воля.

Изложеното позволява да се обобщи, че разпоредбата на чл. 145, ал. 1 ЗСВ (в оспорваните ѝ части) съответства на конституционно възложената основна функция на прокуратурата – да следи за спазването на законността, и конкретният, установен с разпоредбата от ЗСВ инструментариум за постигане на тази основна функция, от една страна, е в синхрон и не противоречи до степен на отрицание със способите, които са ясно формулирани в чл. 127 от Конституцията и са лимитирани, и от друга страна, е в границите на други конституционни разпоредби, установяващи правомощия на орган/респ. задължения за главния прокурор.

Въз основа на изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Отхвърля 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., посл. изм. и доп., бр. 11 от 02.02.2023 г.).

Председател:

Павлина Панова