

РЕШЕНИЕ № 2
София, 7 февруари 2017 г.
конституционно дело № 13/2016 г.
съдия-докладчик Константин Пенчев

Конституционният съд в състав: Борис Велчев – председател, членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагъзова - Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 7 февруари 2017 г. конституционно дело № 13/2016 г., докладвано от съдията Константин Пенчев.

Постъпило е искане от главния прокурор на Република България за задължително тълкуване на разпоредбата на чл.126, ал.1 от Конституцията по въпроса какво е съдържанието на изискването за съответствие между структурата на прокуратурата и структурата на съдилищата.

Твърди се в искането, че съдържанието на разпоредбата е неясно, поради което позволява различни тълкувания. Според едното тълкуване, изискването за съответствие на структурата на прокуратурата с тази на съдилищата трябва да се разбира буквално - на всеки един съд териториално да отговаря съответната прокуратура, а според другото - съответствие трябва да има само на функционален принцип - на районно, окръжно, апелативно, върховно ниво. Сочи се, че исканото задължително тълкуване е необходимо, за да може процесът на създаване на нова съдебна карта и свързаните с нея евентуални бъдещи законови промени да бъдат в съответствие с Конституцията. В искането главният прокурор поддържа, че под съответствие на структурата на прокуратурата с тази на съдилищата следва да се разбира съответствие по функционален, а не по териториален принцип.

С определение от 25.10.2016 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането за тълкуване.

Висшият адвокатски съвет в представеното писмено становище застъпва разбирането, че изискването на чл.126, ал.1 от Конституцията за съответствие на структурата на прокуратурата с тази на съдилищата трябва да се разбира като изискване както за функционално, така и за буквално структурно-организационно съответствие. Това означава изискване за пълно съвпадение на седалищата и районите на действие на прокуратурата с тези на съдилищата. В подкрепа на това становище се сочат мотиви от решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г. на Конституционния съд, като се твърди, че различното тълкуване, би довело до възпрепятстване на достъпа до правосъдие и би било в противоречие с принципите на правовата държава.

Постъпили са становища и от министъра на правосъдието, Върховния касационен съд, Висшия съдебен съвет, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на българските административни съдии, Асоциацията на прокурорите и Камарата на следователите, в които се застъпва обратното разбиране. В тях се сочи, че конституционното изискване за съответствие на структурата на прокуратурата с тази на съдилищата не означава териториална дублираност на органите на съдебната власт, когато естеството на дейността им не налага това.

За да се произнесе Конституционният съд взе предвид следното:

Мястото на прокуратурата и структурата ѝ са разисквани, както в Комисията за изработване на проекта за Конституция на България, така и в пленарни заседания на Седмото Велико Народно събрание. След продължителни дебати относно мястото на прокуратурата и следствието, надделява становището, че съдебната власт следва да се разглежда като система, включваща три самостоятелни подсистеми: съд, прокуратура и следствие. В центъра на съдебната власт са съдилищата, които

осъществяват правораздаване според Конституцията. Прокуратурата и следствието са останалите две подсистеми на съдебната власт със своите специфични функции. Тези три елемента на съдебната власт са относително самостоятелни, като макар съдът да заема централно място, останалите не са му подчинени.

По отношение структурата на прокуратурата е имало спорове довели до промени на съответната разпоредба в проекта за Конституция между първо и второ гласуване. Приетият на първо гласуване чл.135, отнасящ се до структурата на прокуратурата има следната редакция:

“чл.135 /1/ Към всички общи съдилища има прокурори, а към съдилищата, които разглеждат наказателни дела като първа инстанция и съдия следователи.

/2/ Към Върховния касационен съд е главният прокурор, който осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори.“

Възраженията срещу този текст са, че прокуратурата не е подчинена на съда и, че извън участието си в наказателния процес, тя има и други специфични функции, което налага нейната относителна организационна самостоятелност в рамките на съдебната система.

В резултат от дебатите в Комисията за изработване на проекта за Конституция, на народните представители в пленарно заседание на 24 юни 1991г., е предложен за второ гласуване нов текст на чл.135, идентичен с текста на чл.126 от Конституцията, чието тълкуване се иска. Разпоредбата на чл.135 е приета в новата ѝ редакция.

Конституционният съд нееднократно се е произнасял по отделни въпроси, свързани със структурата на прокуратурата.

В мотивите към решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г. съдът е приел, че структурата на прокуратурата може да бъде усъвършенствана със закон чрез изграждането на по-целесъобразна и ефективна организация на

прокурорските органи, с оглед осъществяване на специфичните им функции.

В решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34/1998 г. се сочи, че разпоредбите в Закона за съдебната власт /ЗСВ/ определящи прокуратурата като едно юридическо лице, за разлика от съдилищата, които са отделни юридически лица, не противоречи на чл.126, ал.1 от основния закон.

В мотивите към решение № 3 от 2015 г. по к.д. № 13/2014 г. е обобщено, че „в Конституцията е предвидена пирамидална структура на съдилищата, към която е приравнена тази на прокуратурата.“

Във връзка с питане дали Конституцията изисква наличие на военна колегия при Върховния касационен съд, респективно наличие на военни прокурори към Върховна касационна прокуратура, съдът е отговорил с тълкувателно решение № 10 от 1998 г. по к.д. № 8/1998 г., в което се приема, че видовете съдилища са изчерпателно изброени в чл.119, ал.1 от Конституцията.

Като се изхожда от историческото тълкуване на чл.126, ал.1 от Конституцията и от практиката на Конституционния съд по въпроси, свързани със структурата на прокуратурата, могат да се направят следните изводи.

Съгласно конституционната разпоредба, чието тълкуване се иска, структурата на съдилищата е определяща за структурата на прокуратурата. Това означава, че задължителната конституционна рамка на структурата на прокуратурата може да се очертае след дефиниране на структурата на съдилищата. Въпросът е дали разпоредбата на чл.126, ал.1 от основния закон има предвид съответствие с конституционно определена структура на съдилищата или със структура, която съгласно разпоредбата на чл.133 от Конституцията е определена със закон или с други актове, например решение на Пленума на Висшия съдебен съвет /ВСС/ по чл.30, ал.2, т.7 ЗСВ.

Конституционният съд приема, че изискването за структурно съответствие между съда и прокуратурата е за съответствие на конституционно ниво. Промяната на съдържанието на чл.135 от проекта за Конституция между първо и второ четене показва развитието на концепцията за мястото и функциите на прокуратурата. Първоначалното разбиране е, че прокуратурата е част от структурата на съда, като включително главният прокурор е към Върховния касационен съд. Впоследствие надделява становището, че главният прокурор, като едноличен орган е отделна самостоятелна част от структурата на прокуратурата, в отклонение от структурата на съда, в какъвто смисъл е и решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г., както и че прокуратурата има специфични функции, изчерпателно изброени в чл.127 от Конституцията, като само част от тях са свързани с правораздавателната дейност на съда.

Определящо за изясняване на съдържанието на изискването структурата на прокуратурата да съответства на тази на съда, е разбирането на конституционния законодател за относителна самостоятелност и независимост на прокуратурата и следствието от съда, който е основен носител на съдебната власт. В този смисъл е и досегашната практика на Конституционния съд, описана по-горе. Съдът приема, че чл.137 и чл.65 ЗСВ, определящи различна юридическа структура на прокуратурата като едно юридическо лице и на съдилищата като отделни юридически лица не противоречи на чл.126, ал.1 от Конституцията /решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34/1998 г./. В мотивите към решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г. се посочва, че е конституционно допустимо създаването на присъщи само за прокуратурата структурни звена с оглед по-ефективно упражняване на специфичните ѝ функции. Поради това съдържанието на изискването за съответствие на структурата на прокуратурата с тази на съдилищата, трябва да се изяснява,

като се изхожда от конституционната уредба на съдебната власт в глава седма от Конституцията.

Органите на съдебната власт, които осъществяват правораздаването в страната са изброени в чл.119, ал.1 от Конституцията, а именно: Върховен касационен съд, Върховен административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища. Това е конституционно очертаната структура на съдилищата, която може да бъде променяна само с промяна на основния закон. Изброените съдилища представляват инстанционните нива на триинстанционното производство, като е предвидено и наличието на специализирани военни съдилища на окръжно ниво.

В Конституцията няма разпоредба, определяща териториалното разпределение на съдилищата. Както се посочи по-горе определянето на броя, съдебните райони и седалищата на съдилищата и прокуратурите, както и съответното създаване на нови териториални подразделения или закриване на съществуващи такива е от компетентност на Пленума на Висшия съдебен съвет - чл.30, ал.2, т.7 ЗСВ.

При така очертаната в Конституцията рамка на структурата на прокуратурата, няма конституционни пречки пред законодателя, комуто чл.133 от Конституцията възлага уредбата на организацията и дейността на съдебната власт, да предвиди в някои случаи създаване на специфични звена на прокуратурата с цел по-ефективно изпълнение на специфичните ѝ функции. Пълното припокриване на териториалните структури на съда и прокуратурата не е задължително по смисъла на чл.126, ал.1 от Конституцията. В някои случаи то не е организационно и финансово оправдано. Възможно е в дадено населено място да е необходимо съществуването на териториален съд, с оглед гражданския и търговски оборот, без това да оправдава от финансова и организационна гледна точка създаване на съответстваща прокуратура, която не участва в този вид дела на съда. Достатъчно и в съгласие с чл.126, ал.1 от Конституцията, би било

осигуряване участието по дела на съответните на степента на съда прокурори, когато това участие е изискуемо от закона.

Разпоредбата на чл.119, ал.2 от Конституцията допуска създаването със закон на специализирани съдилища. Това правомощие е предоставено на преценката на законодателя без да го задължава винаги да създава и съответната специализирана прокуратура. Изискването структурата на прокуратурата да е в съответствие с тази на съдилищата предполага създаване на организационни единици, отговарящи по вид и степен само на изчерпателно изброените в чл.119, ал.1 от основния закон.

Тълкуването на изискването на чл.126, ал.1 от Конституцията в смисъл, че структурата на прокуратурата трябва да е задължително съобразена и с различните специализирани съдилища, както и с териториалната организация на съдилищата, излиза извън целта на тази конституционна разпоредба. Такова тълкуване би задължило законодателя във всички случаи на създаване на специализирани съдилища да създава и съответните специализирани прокуратури, независимо дали това е необходимо и финансово оправдано. Например евентуалното създаване на специализирани търговски, трудови или брачни съдилища би наложило създаването и на съответстващи прокуратури, макар дейността на подобни съдилища да е извън обхвата на дейност на прокуратурата. Тук следва да се посочи и, че с Административнопроцесуалния кодекс бяха създадени административни съдилища без да се създават съответните регионални административни прокуратури. В чл.136, ал.1 ЗСВ, обаче, в състава на единната прокуратура е включена и Върховна административна прокуратура като структурно съответстваща на посочения в чл.119, ал.1 от Конституцията Върховен административен съд.

С оглед изложеното Конституционният съд приема, че изискването на чл.126, ал.1 от Конституцията структурата на прокуратурата да е в съответствие с тази на съдилищата означава задължително създаване на

прокуратури, съответстващи по вид и степен на изчерпателно изброените в чл.119, ал.1 от Конституцията съдилища: Върховен касационен съд, Върховен административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища.

Създаването на специализирани съдилища и на съответстващите им прокуратури, както и на правила за териториалното разпределение на съдилищата и прокуратурите е предоставено на преценката на законодателя, съгласно чл.133 от Конституцията.

Предвид изложеното и на основание чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Изискването на чл.126, ал.1 от Конституцията структурата на прокуратурата да е в съответствие с тази на съдилищата означава задължително създаване на прокуратури, съответстващи по вид и степен на изброените в чл.119, ал.1 от Конституцията съдилища.

Това изискване не съдържа задължение за съответствие на териториалните звена на прокуратурата с тези на съдилищата.

Към специализираните съдилища със закон могат да бъдат създавани специализирани прокуратури.

Председател:

Борис Велчев