



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

Изх. № 1050/16
Гр. София, 12.10.2016 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

И С К А Н Е

ОТ ГЛАВНИЯ ПРОКУРОР НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На основание чл. 150, ал. 1, вр. с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България за задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 126, ал. 1 от Конституцията

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Моля Конституционният съд да даде задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 126, ал. 1 от Конституцията на Република България, като отговори на следния въпрос:

Как следва да се разбира изискването за съответствие между структурата на прокуратурата и структурата на съдилищата?

I. Налице е необходимост от тълкуване на разпоредбата на чл. 126, ал. 1 от Конституцията. Аргументите за това са следните.

1. Въведеното с конституционната норма изискване позволява влагане на различно съдържание, и то не само заради граматическия строеж на изречението, според което единната прокуратура (думата неслучайно е употребена в единствено число) трябва да съответства структурно на система от множество самостоятелни органи на съдебната власт (съдилищата). По-важното е, че Конституцията изисква структурно съответствие на две системи от органи на съдебната власт, които имат различни функции и принципи на вътрешно устройство и ръководство, вкл. в правно-организационно и в бюджетно

отношение¹.

2. Съдържанието на тази конституционна разпоредба е силно дискусивно в публичното пространство. Изразени са различни становища, което предполага ангажирането на Конституционния съд за решаване на спор с важно значение за развитието и реформата на съдебната система². Конституцията очертава рамката на изискуемото съответствие и поставеният въпрос цели да бъде определено неговото конкретно съдържание, което да изключи конституционнотърпими разрешения.

Според едното схващане, което се отстоява най-отчетливо по отношение на съдилищата и прокуратурите с обща компетентност, изискването за съответствие трябва да се разбира буквално – на всеки един съд да отговоря съответна прокуратура като самостоятелен орган на съдебната власт.

Според другото разбиране, изискването следва да се разбира не буквално, а като задължение да се гарантира функционално съответствие между двете системи от органи на съдебна власт. Това означава да се осигури съответствие на нивата в съдебната система – районно, окръжно, апелативно и касационно, при спазване на законовите изисквания за местна и родова подсъдност и компетентност, но без необходимост отговарящата на даден съд прокуратура да има същите район на действие и седалище. По силата на това разбиране, териториалните прокуратури могат да бъдат оптимизирани чрез окрупняване и разширяване на района им на действие, без процесът да е предпоставен от или свързан с аналогична промяна на съдебните райони³.

3. Ясното определяне на съдържанието на конституционната норма чрез задължително тълкуване от Конституционния съд има важно за националната правна система значение. То би дало възможност за провеждане на съдебната реформа в рамките на настоящата законова уредба⁴, в т.ч. оптимизиране на структурата на районните съдилища и прокуратури (т. нар. „съдебна карта“); постигане на ефективна организация на прокурорските органи; създаване на оптимални условия за специализация на прокурорите и рационално използване

¹ Всеки съд е самостоятелно юридическо лице и е второстепенен разпоредител с бюджетни средства, каквато е и Прокуратурата на Република България. Отделните прокуратури са третостепенни разпоредители.

² Доклад за значението на районните съдилища в структурата на съдебната система. Критерии за промяна на съдебната карта на районните съдилища – стр. 41 (приет с Решение на ВСС по протокол № 40/15.07.2016 г.); Доклад за значението на районните прокуратури в структурата на съдебната система и критериите за промяна в териториалната структура на районните прокуратури (приет от ВСС с решение по протокол № 51/15.10.2015 г.); Протокол № 40 от заседание на ВСС от 15.07.2015 г.; медийни публикации; оповестени на сайта на ВСС съобщения за проведени от ВСС срещи с магистрати от страната и др.

³ Вж. раздел V на Доклад за значението на районните прокуратури в структурата на съдебната система и критериите за промяна в териториалната структура на районните прокуратури (приет от ВСС с решение по протокол № 51/15.10.2015 г.

⁴ Напр. използването на възможностите, които дава чл. 30, ал.2, т.7, пр. последно ЗСВ.

на човешките и материалните ресурси⁵. То би повлияло и за намиране на съобразени с Конституцията бъдещи нормативни разрешения, ако се прецени, че такива са необходими.

По изложените съображения моля да приемете, че искането е допустимо и е налице правен интерес от тълкуване.

II. Съобразно постоянната практика на Конституционния съд, излагам разбирането си за съдържанието на нормата на чл. 126, ал.1 КРБ, която се нуждае от тълкуване.

1. Конституционното изискване по чл. 126, ал. 1 КРБ е за функционално, а не за буквално структурно-организационно съответствие и не налага пълно съвпадение на седалищата и районите на действие на прокуратурата със седалищата и районите на действие на съдилищата. Този извод следва от различните законови функции и задачи, които имат съдилищата, от една страна и прокуратурата, от друга. Водещите за съществуването и функционирането на системата от съдилища фактори – осигуряване на достатъчен и незатруднен достъп до правосъдие, вкл. по граждански, търговски и административни дела, в които участието на прокурор не е задължително, не са директно приложими за прокуратурите. От друга страна, осъществяването на функциите на прокуратурата по смисъла на чл. 127 от Конституцията изисква организация на работа на отделните органи на съдебната власт в системата на прокуратурата и упражняване на надзорно-методически ръководни функции, които не са характерни за съдилищата. Последното се признава и в досегашната практика на Конституционния съд⁶.

Възприемането на тезата, че Конституцията не изисква „огледално“ съответствие на структурата на прокуратурата с тази на съдилищата, не би следвало да доведе до промяна на съвпадащите си признаци на двете системи от органи на съдебната власт и на промяна на стандартите за адекватно и компетентно представителство на държавното обвинение в съда. От признаването на изискването за функционално съответствие ще следва, че: в системата на прокуратурата неотклонно се следват нивата, характерни за съда (районно, окръжно, апелативно и върховно); всяка прокуратура като отделен

⁵ Доклад за значението на районните прокуратури в структурата на съдебната система и критериите за промяна в териториалната структура на районните прокуратури (приет от ВСС с решение по протокол № 51/15.10.2015 г.).

⁶ Съгласно Решение № 8/01.09.2005 г. по к.д. № 7/2005 г. “Прокуратурата е елемент от системата на съдебната власт, поради което структурата ѝ е в съответствие с тази на съдилищата. От друга страна, тя е относително самостоятелна съставка на единната магистратура поради въвеждането на специфични, отнасящи се само до нея принципи на организация като изява на особеностите при реализацията на съдебната власт чрез дейността на прокуратурата”.

орган на съдебната власт има ясно очертана родова и местна компетентност; прокуратурата бива представлявана в съда от прокурор на съответното ниво и с изискваната за същото квалификация; магистратите в прокуратурата са приравнени по ранг и възможности за кариерно развитие със съдиите.

2. С последното изменение и допълнение на Конституцията⁷ (чл. 130а, ал.5, т.5 КРБ) решаването на въпросите за организацията на дейността на съответната система от органи на съдебната власт, бе отредено на отделни колегии в рамките на Висшия съдебен съвет. Макар въпросът за определяне на съдебните райони и седалищата на съдилищата и прокуратурите (като общ организационен по смисъла на чл. 130, ал.2, т.4 КРБ) да е правомощие на пленума на ВСС, предложението, респ. и първоначалната оценка за такава необходимост, се очаква от една от колегиите (съгласно чл. 30, ал.2, т. 7 ЗСВ). Това, наред с другите самостоятелни правомощия на всяка колегия, вкл. и свързаното с разкриване на териториални поделения към съответните органи на съдебна власт на районно ниво, подчертава конституционното признаване на спецификите и различията в организацията и функциите на двете системи органи на съдебна власт.

3. По същество очакването към Конституционният съд е чрез тълкуването си да даде ясни ориентири дали Конституцията налага отделните органи на съдебната власт в системата на прокуратурата – районни, окръжни, апелативни прокуратури, да са структурирани в пълна идентичност на съответните съдилища. Това би означавало териториалните прокуратури да имат същото седалище и район на компетентност като съдилищата, чиято структура следват.

Намирам, че конституционното изискване не може да бъде сведено до такова обвързващо задължение за идентичност в структурите на две отличаващи се системи в рамките на съдебната власт. То би било изпълнено на функционално ниво, и ако съответното на даден съд звено от системата на Прокуратурата на Република България не е обособено като самостоятелен орган на съдебната власт, а е част от него (напр. териториално отделение по смисъла не вече цитираните изменения и допълнения на ЗСВ).

Аргументи за този извод се черпят от налични в закона отклонения от буквалното структурно съответствие между прокуратурата и съдилищата, които са възприети за конституционно търпими. Така например, създаването на териториалните административни съдилища не бе съпътствано с учредяване на съответни на тях териториални административни прокуратури, като участието

⁷ Обн. ДВ бр. 100/2015 г.

на прокуратурата в административни дела се осъществява от съответни отдели в окръжните прокуратури (чл. 136, ал.2 ЗСВ).

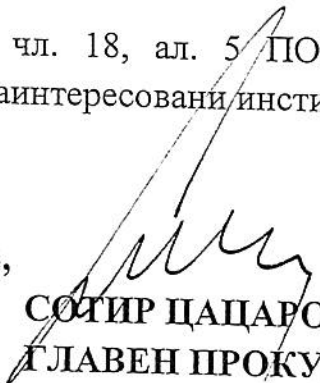
По изложените съображения смятам, че разпоредбата на чл. 126, ал. 1 от Конституцията не препятства гъвкави структурно-организационни решения, като напр. обособяване на териториални отделения в рамките на района на компетентност на една окрупнена районна прокуратура, с териториални отделения. Възприемането на това схващане би било в унисон с установената още преди измененията на КРБ обн. ДВ бр. 100/2015 г. практика на Конституционния съд, съгласно която качеството на прокуратурата като „относително самостоятелна съставка на единната магистратура“ и въвеждането на „специфични, отнасящи се само за нея принципи на организация“, дават основание, както за налагането на съответствие в структурата на прокуратурата с тази на съдилищата, така и за отклонението от него⁸.

Поради изложеното, моля да постановите решение, с което да дадете задължително тълкуване на нормата на чл. 126, ал. 1 КРБ, като определите действителното съдържание на изискването за съответствие между структурата на прокуратурата и структурата на съдилищата.

Моля да конституирате като заинтересовани страни Народното събрание, Висшия съдебен съвет, Инспектората към Висшия съдебен съвет, Министерския съвет, Министерството на правосъдието, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и Висшия адвокатски съвет.

Съгласно чл. 18, ал. 5 ПОДКС прилагам преписи от искането за предложените заинтересовани институции.

С УВАЖЕНИЕ,


СОТИР ЦАЦАРОВ
ГЛАВЕН ПРОКУРОР НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

⁸ Решение № 8/2005 г. по к.д. № 7/2005 г.