



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Д. № 65 КД 13/18г.
Дата 16.02.18г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

МИНИСТЕРСТВО НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ

Изх. № 11-00-7/16.02.2018 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На Ваш № 11-КД/16.01.2018 г.
Към наш № 11-00-7/17.01.2018 г.

Относно: Становище по конституционно дело № 13/2017 г. на Конституционния съд относно задължително тълкуване на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България

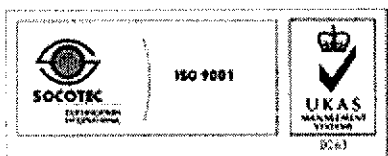
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с образувано конституционно дело № 13/2017 г. на Конституционния съд за даване на задължително тълкуване на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България и писмо с Ваш изх. № 11-КД/16.01.2018 г. относно представяне на становище по посоченото конституционно дело, изразявам следното становище:

I. ОБЩА ПОСТАНОВКА НА ВЪПРОСА

В глава шеста от Конституцията на Република България (наричана по-долу „КРБ“) е уредена системата на съдебната власт. Именно съдебната власт е определена, чрез правораздавателната си дейност, да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.

Разпоредбата на чл. 119 от КРБ определя че Върховният касационен съд, Върховният административен съд, апелативните, окръжните, военните и районните съдилища осъществяват правораздаването. Определена е възможността по силата на



София, 1000, бул. „Кн. Мария Луиза“ 22

Тел: +359(2) 940 6194, Факс: +359(2) 986 25 33



закона да бъдат създавани специализирани съдилища, както е вменена забраната за извънредни такива.

Систематичното място на разпоредбата на чл. 125 от КРБ е непосредствено след текста на чл. 124 от КРБ, който определя, че Върховният касационен съд осъществява върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища.

В сферата на административното правораздаване е определено, че върховният съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите се осъществява от Върховния административен съд. За разлика от Върховния касационен съд, конституционният законодател изрично е посочил, че Върховният административен съд решава други спорове, които стоят извън точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване, а именно, че се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите като първа инстанция.

При всички случаи, преценката за точния текст на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от КРБ следва да бъде установена след исторически анализ, преглед на разискванията при приемането на съответния конституционен текст, преглед на наличната практика, както и обсъждане на значимостта на обществените интереси, които се засягат с актовете, издавани от Министерски съвет и министрите.

II. ИСТОРИЧЕСКИ АНАЛИЗ

В исторически аспект, създаването на Върховния административен съд и началото на административното правосъдие в България създава предпоставки за по-законосъобразна дейност на административните органи на власт.

С приемането на 03.04.1912 г. на Закона за административното правосъдие се създава Върховният административен съд. Подсъдността на съда се извежда от текстовете на чл. 10 и чл. 13 от посочения Закон за административното правосъдие (Обн. ДВ, бр. 74 и последващи допълнения и изменения). Като заключение може да се обоснове, че Върховният административен съд разглежда спорове по законосъобразност на административни актове, както като първоинстанционен съд, така и като касационна инстанция.

В Държавен вестник, бр. 182 от 12.11.1934 г. е обнародван Наредба закон за административното правосъдие, който отменя приетия през 1912 г. Закон за административното правосъдие. И в тази нормативна уредба правомощията на Върховния административен съд са определени като първоинстанционен и като касационен съд. Текстът на чл. 29 от Наредба закон за административното правосъдие определя, че на Върховния административен съд са подсъдни:

- всички жалби за отмяна на административни актове на публичните власти, когато законите не определят друга подсъдност;
- касационни жалби против окончателните по същество решения на разните административни юрисдикции и

- касационни жалби против окончателни решения на обикновените съдилища, когато особени закони предвиждат обжалване пред Върховния административен съд.

Конституцията на Народна република България от 1947 г. не предвижда съдебен контрол на актовете на администрацията, в резултат на което през 1948 г. със Закона за устройството на народните съдилища Върховният административен съд е закрит. Със Закона за административното производство от 1970 г. се определя, че административните актове могат да се обжалват по отношение на тяхната законосъобразност и пред съда, като текстът на чл. 49 от същия закон определя, че когато обжалваният акт е издаден от министър, ръководител на ведомство, от изпълнителен комитет на окръжен народен съвет или на Софийския градски народен съвет, компетентен да разгледа жалбата е Върховният съд. В този смисъл, с нормативната уредба от 1970 г. се определя, че обжалването на актовете на министрите, като актове на висши орган на изпълнителната власт, се разглеждат като първа инстанция от Върховен съд, който в съдебната йерархия стои на най-високия пиедестал.

С Конституцията на Република България от 1991 г. се възстановява върховното административно правосъдие. С изменения от 1997 г. на текстове на Закона за административното производство (отм. ДВ, бр. 30 от 11 април 2006 г.) изрично се посочва, че когато обжалваният акт е издаден, одобрен или изменен от министър, ръководител на друго ведомство, непосредствено подчинено на Министерския съвет, от централно ръководство на обществена организация или от областен управител, компетентен да разгледа жалбата или протеста е Върховният административен съд, а в останалите случаи - окръжният съд, като за кмета на Столичната община това е Софийският градски съд.

Към настоящия момент Административнопроцесуалният кодекс урежда, че на Върховния административен съд са подсъдни спорове за законосъобразност на актове, издавани от Министерски съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите. Така определената родова подсъдност кореспондира и с разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от КРБ.

С оглед изложеното, в исторически аспект законодателят е определял, че родово подсъден по спорове за законосъобразност на актове, издавани от Министерски съвет и министрите, или на висшите органи на изпълнителна власт, е Върховният административен съд. Правната традиция извежда, че Върховен административен съд, като висш правораздавателен съд, разглежда спорове и като първа инстанция, както и като орган, който осъществява съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване.

III. ПРИЕМАНЕ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ ТЕКСТ НА ЧЛ. 125, АЛ. 2 ОТ КРБ.

Текстът на чл. 125 от КРБ не е претърпял промяна в процеса на приемането на върховния закон. Единствените промени се свеждат до промяната на номерацията на текста, с оглед различните редакции на останалите членове на конституцията.

На първо четене в пленарна зала, посоченият текст е посочен като чл. 133 от проекта на конституцията. На второ четене, разпоредбата е чл. 134 от проекта на конституцията, като финалната номерация като чл. 125 е определена на трето четене. Систематично, разпоредбите отнасящи се до Върховния административен съд и на трите четения следват разпоредбата, отнасяща се до Върховния касационен съд.

В процеса на приемане на процесната разпоредба не е имало изказвания или предложения за промени. Единственото предложение, което се отнася до текста на чл. 125 от КРБ се отнася за първата алинея и е относима към надзорните функции на съда (справка, Протокол от 29-то заседание на Комисията по изработване на проект на Конституцията, проведено на 02.06.1991 г., стр. 180).

От посоченото може да направи предположение, че при приемане на текста на чл. 125 от КРБ, народните представители в VII Велико Народно Събрание не са имали съмнение относно тълкуването и разбирането на чл. 125, ал. 2 от КРБ. Същият е ясен и не създава възможност за противоречиво тълкуване.

IV. ТЕКСТЪТ НА ЧЛ. 125, АЛ. 2 ОТ КРБ ОПРЕДЕЛЯ, ЧЕ ВЪРХОВНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД Е РОДОВО КОМПЕТЕНТНИЯТ СЪД ДА СЕ ПРОИЗНЕСЕ КАТО ПЪРВА ИНСТАНЦИЯ ПО СПОРОВЕ ЗА ЗАКОННОСТТА НА АКТОВЕТЕ НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ И НА МИНИСТРИТЕ

За определяне на точни смисъл на втората алинея на чл. 125 от КРБ, същата следва да бъде тълкувана във връзка с текста на ал. 1. Безспорно е, че конституционният законодател е определил, че Върховният административен съд осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Тези свои правомощия, съдът осъществява чрез постановяване на съдебни актове по спорове за съответствието със закона на първоинстанционните съдебни актове, както и чрез осъществяване на тълкувателна дейност.

Втората алинея на разпоредбата има за предмет спорове за законосъобразност на самите административни актове. Предметът на съдебното оспорване в първоинстанционното производство винаги е административният акт и то по отношение на неговата законосъобразност.

Предметът на касационното оспорване е съответното първоинстанционното съдебно решение. В случай, че по силата на закон, административното съдебно производство бъде определено като три инстанционно, то предмет на касационното оспорване би бил актът на съответния въззивен съд.

С оглед посоченото, при граматическо тълкуване на разпоредбата на чл. 125 ал. 2 от КРБ, следва да се приеме, че езиковият смисъл на правната норма е, че Върховен административен съд е родово компетентен да разглежда спорове за законосъобразност на актове на Министерски съвет и на министрите като първа инстанция.

При преценката на смисъла на конституционната норма, а именно правомощието на Върховния административен съд да осъществява на първа инстанция

съдебен контрол на актовете на Министерски съвет и министрите, следва да се посочи и фактът, че посочените органи на изпълнителна власт са висши административни органи, които формулират и осъществяват политиката в национален план и които реализират административната дейност в съответствие с принципите на отговорност, отчетност, ефективност, съразмерност и други.

Административните компетенции на висшите административни актове се осъществява чрез издаване на административни актове, които на принципа на общата клауза, определена в чл. 120 от КРБ, подлежат на обжалване, освен ако в закон не е определено друго.

Административните органи действат в условия на субординация, като актовете на по-долу стоящите административни органи, подлежат на обжалване пред съответния териториален административен съд.

Ако съдебните спорове за законосъобразност на административни актове на по-долу стоящи административни органи подлежат на разглеждане от съответния териториален административен съд, то е логично споровете за законосъобразност на административни актове на висшите административни органи да подлежат на разглеждане от Върховния административен съд.

Това може да се аргументира и от характера на правомощията, които са вменени на Министерски съвет и министрите, както по силата на КРБ, така и в специалните закони. Безспорно е и че важността на правомощията и задълженията на висшите административни органи се извеждат и от принципа на правовата държава, вменен в чл. 4 от КРБ.

Посоченото може да се аргументира и с примери, свързани с конкретните правомощия на Министъра на околната среда и водите. Министърът на околната среда и водите осъществява държавната политика по опазване на околната среда. В изпълнение на законовите си правомощия министърът издава административни актове - нормативни, общи и индивидуални по своя характер, които се отнасят до особено важни държавни и обществени интереси, в това число създаване на условия за по-чиста околна среда. Целта на закона се постига чрез издаване на благоприятстващи и утежняващи административни актове. Предвид важния обществен интерес, който се засяга чрез издадените от Министъра на околната среда и водите актове, то съдебният контрол за законосъобразност на същите актове следва да бъде осъществен от Върховния административен съд.

В този смисъл, сериозен обществен интерес се засяга с решения по оценка на въздействието на околната среда, в това число и за мащабни инфраструктурни обекти - строителства на магистрали, депа, мощности на атомни централи и други. Защитата на биоразнообразието, местообитанията на дивата флора и фауна, защитените територии се осъществява чрез издаване на административни актове по реда на Закона за биологичното разнообразие и Закона за защитените територии. Отделно, чрез реализация на правомощията по Закона за водите се издават актове, които гарантират живота и здравето на хората, като предпазват от наводнения, но в същото време се издават актове, с които се защитава водния ресурс.

С оглед описаните, както и други правомощия, оправдано е съдебният контрол да се осъществява от Върховния административен съд, както на първа, така и на касационна инстанция.

Безспорна е натовареността на Върховния административен съд. Разрешаването на този проблем е от изключително значение, като то може да бъде осъществено чрез редица законодателни и организационни мерки. Извеждането на първоинстанционния контрол на решенията на Министерски съвет и на министрите от подсъдността на Върховния административен съд би довело до осигуряване на бързина на съдебния процес. Но при всички случаи, високата експертност, опит, както и нравствените и професионални качества на върховните административни съдии са гаранция, че споровете по законосъобразност на актовете на висшите изпълнителни органи ще бъдат разрешавани в най-голяма степен в съответствие със закона. По този начин се осигурява и ефективността и ефикасността на административната дейност на органите на изпълнителната власт.

V. ПОСТАНОВЕНИ АКТОВЕ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД И ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

В подкрепа на гореизложените аргументи биха могли да бъдат обсъдени мотиви от решения на Конституционния съд и Върховния административен съд, които макар и за да са постановени по други въпроси, могат да подкрепят настоящото становище.

С решение № 13 от 22 юли 1993 г. на Конституционния съд на Република България по конституционно дело № 13 от 1993 г., Конституционният съд се е произнесъл по искане за тълкуване на чл. 125, ал. 2 от КРБ, но предметът на тълкуване се отнася до въпроса за компетентността на Върховния съд да упражнява правомощията на Върховния административен съд по същата разпоредба.

От мотивите в посоченото конституционно решение следва да се отбележат мотивите, които определят, че: *„В чл. 125 е посочен Върховният административен съд като орган, на който е възложен върховният съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване, и като съд, който да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и други актове, посочени в закона“*

От изложените мотиви следва да се приеме, че компетенциите на Върховния административен съд по чл. 125, ал. 2 от КРБ се свързват с преценка на действителността на самия административен акт при съдебно оспорване на първа инстанция.

От мотивите на Решение № 4 от 11.03.1998 г. на Конституционния съд на Република България по конституционно дело № 16/1997 могат да се изведат аргументи, в полза на тълкуването, че Върховният административен съд разглежда спорове за законност на административни актове на Министерски съвет и на министри, и то в смисъла, че съдът се произнася като първа инстанция. От посочените мотиви е видно: *„По силата на прякото действие на Конституцията - чл.125, ал.2 от*

Конституцията, тези актове подлежат на обжалване пред Върховния административен съд. Върховният административен съд е компетентен да проверява актове на министри, когато те имат административен характер.“

Заклучение в смисъл, че административните актове на Министерски съвет и министрите следва да бъдат разглеждани от Върховния административен съд могат да бъдат изведени от тълкувателната дейност на самия съд. Видно от мотивите към Тълкувателно решение № 4 от 2004 г по тълкувателно дело № 4 от 2002 г. на Общото събрание на Върховния административен съд, съдът приема: „Авторството като обстоятелство, определящо подсъдността, съответства и на естествения институционален принцип, че актовете на висшите административни органи се разглеждат от Върховния административен съд, а тези на останалите - от съответния окръжен съд.“

НЕНО ДИМОВ

Министър на околната среда и водите