

**ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

Изх.№ .....45  
София, .....11.03.2002 г.

*Към РД № 2/2002  
Към т. статута  
да се даде на съдилищата  
София, 12.03.2002  
С. Давид*

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**С Т А Н О В И Щ Е**

на

**ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

по к.д. № 2/2002 година

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение от 14.02.2002 г. по к.д.№ 2/2002 г. Върховният административен съд е конституиран като заинтересована страна по делото, образувано по искане на главния прокурор за даване на задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 98, т.6, чл.100, ал.2 и чл. 129, ал.2 от Конституцията на Република България, в частта им “предложение на Министерския съвет” и “предложение на Висшия съдебен съвет”.

Становището на Върховния административен съд по съществуващото на делото е следното:

В молбата на главния прокурор е направено искане за тълкуване на понятието “предложение” на МС и на ВСС, като изрично поставеният въпрос е:

“Какъв е правният характер на тези предложения, съставляват ли те административен акт в собствен смисъл и подлежат ли тези “предложения” на съдебен контрол от страна на Върховния административен съд, включително и в случаите, когато президентът е издал вече указ въз основа на “предложението” на Министерския съвет, респективно - на Висшия съдебен съвет”.

С така поставения въпрос се иска от Конституционния съд да даде отговор дали тези предложения са административни актове, по отношение на които важи установената с чл.120, ал.2 КРБ обща клауза на съдебно обжалване, когато с тях се засягат права на граждани и юридически лица и изрично не са изключени със закон.

Административното правосъдие в Република България се осъществява от Върховния административен съд и в негова изключителна компетентност е да се произнася по споровете за законността на актовете на Министерския съвет и на Висшия съдебен съвет - чл.125, ал.2 КРБ, чл.34, ал.1, чл.92, ал.2 ЗСВ и чл.5, т.1 и 2 ЗВАС. В своята постоянна практика ВАС е възприел при решаване на преюдициалния въпрос за допустимост на жалбата, с която е сезиран, най-напред да проверява дали действието на администрацията, чиято законосъобразност се оспорва, представлява административен акт по смисъла на чл.120 ал.2 от Конституцията. Проверката за процесуалната допустимост на жалбата е иманентна на административното правосъдие, поради което тя е предоставена в дискреционната власт само на сезирания съд. Всеки съд сам решава дали подадената пред него жалба му е подсъдна и дали тя е процесуално допустима, с оглед на което в компетентността на ВАС е да прецени и се произнесе по допустимостта и основателността на подадените пред него жалби, с които се иска да бъдат обявени за нищожни решенията на ВСС по чл.28, ал.1 ЗСВ, въз основа на които са направени предложения по чл.129, ал.2 от КРБ до президента на РБ за назначаване председателите на ВКС и ВАС и на главния прокурор.

През 10-годишния период от действието на Конституцията на Р България от 1991 г., Конституционният съд многократно е имал възможност в свои тълкувателни решения /решение № 12 от 22.07.1993 г. по к.д.№ 13/93г., решение № 7 от 19.06.1995 г. по к.д. № 9/95г., решение № 21 от 06.10.1995 г. по к.д.№ 18/95г. и др./ да изрази разбирането си, че разпоредбата на чл.120, ал.2 КРБ обхваща “всички административни актове”, без оглед на техния характер и теоретична квалификация.

Осъществяваният по реда на административното правосъдие конституционно установен контрол за законност върху актовете и

действията на административните органи е израз на правозащитната функция на правовата държава и ограничава възможността за злоупотреба с власт от страна на държавните органи. Конституцията не въздига в решаващ критерий конкретната квалификация на административния акт, която в редица случаи може да бъде и спорна. В правомощието на Върховния административен съд е да прецени дали обжалваният пред него акт подлежи на съдебен контрол за законосъобразност по реда на чл.120, ал.2 от Конституцията на Република България.

При липса на конституционна или законова дефиниция на понятието “административен акт” Върховният административен съд в постоянната си практика приема, че за да подлежи на съдебен контрол по реда на административното правосъдие определен акт на административен орган, той трябва да съдържа признаци, които да го характеризират като “едностранно волеизявление с властнически характер (т.е. на орган на държавната власт или на приравнен нему орган), направено въз основа и в изпълнение на закон, в резултат на което възникват промени в правната сфера на граждани или юридически лица”.

Според това определение Върховният административен съд счита, че предложенията на Министерския съвет по чл.98, т.6, чл.100, ал.2 и на Висшия съдебен съвет по чл.129, ал.2 от Конституцията на Р България са административни актове по смисъла на чл.120, ал.2 от основния ни закон и при липса на законова норма, която да изключва обжалването им пред съда, те подлежат на съдебен контрол за законосъобразност.

Правомощията на Министерския съвет и на Висшия съдебен съвет да правят предложения до президента на Република България за назначаване и освобождаване от длъжност на ръководителите на дипломатическите представителства и постоянните представители на РБ при международни организации, на висшия команден състав на Въоръжените сили и на председателите на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор, са им предоставени с основния закон - Конституцията на Република България, и те ги осъществяват в изпълнение на този закон.

Министерският съвет е централен колегиален орган на изпълнителната власт с обща компетентност, съгласно чл.19, ал.2, т.1 от Закона за администрацията. Следователно МС със закон е определен като административен орган. А с множество свои решения Конституционният съд е определил Висшия съдебен съвет като “висш административен орган, който осъществява ръководство на структурите на съдебната власт” (решение № 8 от 15.09.1994 г. по

к.д.№ 9/94 г., решение № 3 от 17.05.1994 г. по к.д. № 1/94 г.). Предложенията на Министерския съвет и на Висшия съдебен съвет, направени в изпълнение на Конституцията, имат характер на властнически волеизявления и съдържат белезите на административен акт. При приемането им следва да са спазени изискванията за законоустановен кворум, за мнозинство, начин на гласуване, и да са съобразени с нормативно определените критерии за законосъобразност на административния акт.

Според нормите на чл.98, т.6, чл.100, ал.2 и чл.129, ал.2 от Конституцията, назначаването и освобождаването от съответните длъжности е краен юридически резултат от правопораждащото значение на два административни акта - предложение на колегиалния административен орган и указ на президента. Разбирането, че представлява административен акт предложението на държавния орган за издаване от друг орган на акта, целящ да породи правните последици като краен резултат на целия фактически състав, се споделя и от правната доктрина (в тази насока вж. по-подробно проф. Кино Лазаров, т.13 на стр.22 от "Недействителност на административните актове" и т.10 на стр.152 от "Административно право", изд.2000).

С разпоредбата на чл.131 КРБ конституционният законодател е въвел еднакво изискване за валидност на решенията на ВСС за назначаване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи и на предложенията на същия орган по чл.129, ал.2 КРБ за назначаване и освобождаване на председателите на ВКС, ВАС и на главния прокурор - и двата акта се приемат с тайно гласуване. При съпоставянето на чл.131 с алинеи 1 и 2 на чл.129 е видно, че с конституционната норма са регламентирани правомощията на ВСС по назначаване и освобождаване от длъжност на магистратите, както и на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор. В общия случай на чл.129, ал.1 КРБ правните последици възникват от правопораждащото действие само на един административен акт - решението на ВСС. Назначаването и освобождаването на председателите на върховните съдилища и на главния прокурор при хипотезата на чл.129, ал.2 КРБ възниква като резултат на сложен фактически състав, чийто първи елемент е предложение на ВСС. Очевидно се касае за решение на Висшия съдебен съвет, въз основа на което се прави предложение до президента на републиката, с оглед на правомощието му по чл.98, т.7 от Конституцията.

На основание препращащата разпоредба на чл.133 КРБ, редът за приемане на предложението по чл.129, ал.2 КРБ е уреден със

Закона за съдебната власт. В четирите алинеи на чл.28 от с.з. е регламентирана процедура, според която ВСС издига кандидатурите за председател на ВКС, на ВАС и за главен прокурор, след което се провежда тайно гласуване. Процедурата по чл.28 ЗСВ предвижда вземане на решение с мнозинство повече от половината от общия брой на всички членове на ВСС. Като административен акт решението на ВСС подлежи на съдебен контрол за законосъобразност пред Върховния административен съд, по силата на изричната разпоредба на чл.34, ал.1 ЗСВ и общата клауза за обжалваемост на административните актове, предвидена с чл.120, ал.2 от Конституцията на Република България.

**Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,**

По изложените съображения считаме, че доколкото е допустимо искането на главния прокурор за задължително тълкуване по реда на чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията на Р България на понятието “предложение” на МС и на ВСС в разпоредбите на чл.98, т.6, чл.100, ал.2 и чл.129, ал.2 от основния закон, становището на Върховния административен съд по съществото на делото е, че разглежданите предложения са административни актове и на основание чл.120, ал.2 и чл.125, ал.2 КРБ подлежат на съдебен контрол за законосъобразност пред Върховния административен съд, включително и в случаите, когато президентът на Р България е издал указ въз основа на тях.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Вл.Славов)

