

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 128-21
Дата 04.05.2022 г.

*Врачоване ипотек. дело № 10/2022 г.
Ощреден съд - Варна
съд. канц. Семин*

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ ОТ
НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ ОТ
47-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ,
ПГ НА ГЕРБ-СДС

на основание чл. 150, ал. 1 и чл. 149, ал.
1, т. 2 от Конституцията на Република
България

Относно: установяване на
противоконституционност на
разпоредбите на Решение на Народното
събрание за предприемане на действия
от Агенция „Пътна инфраструктура“ за
осъществяване на дейностите по
поддържане на републиканската пътна
мрежа, прието на 20.04.2022 г.,
обнародвано в Държавен вестник, брой
32 от 26.04.2022 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Молим да обявите за противоконституционно в неговата цялост Решение на Народното събрание за предприемане на действия от Агенция „Пътна инфраструктура“ за осъществяване на дейностите по поддръжка на републиканската пътна мрежа от 20.04.2022 г., обнародвано в Държавен вестник, брой 32 от 26.04.2022 г., като

противоречащо на чл. 4, ал. 1 на Конституцията на Република България – принцип на правовата държава, във връзка с:

- чл. 8, във връзка с чл. 62, ал. 1, с чл. 105, ал. 1 и с чл. 106 (предложения първо и второ) – принцип на разделение на властите
- чл. 56 във връзка с чл. 117 и чл. 120 - принцип на правото на защита и независимост на съдебната власт.

I. Правен контекст на оспорвания акт на Народното събрание

Макар да не е необходимо на почитаемия Конституционен съд да бъдат цитирани конкретни текстове от законите ще си позволим да направим това с оглед систематиката на изложението по повдигнатия в настоящото искане въпрос.

Дейността по изграждане, поддръжка и ремонт на републиканската пътна мрежа е регламентирана в Закона за пътищата (обн. ДВ. бр. 26 от 29 Март 2000 г., последно изм. и доп. ДВ. бр. 23 от 19 Март 2021 г.). С този закон е създадена Агенция „Пътна инфраструктура“ (по-долу Агенцията), чиито задачи и работа са допълнително прецизирани в Правилник за структурата, дейността и организацията на работа на Агенция „Пътна инфраструктура“ (по-долу Правилника), приет с ПМС № 295 от 10.12.2009 г. (обн. ДВ. бр. 100 от 15 Декември 2009 г., изм. ДВ. бр. 70 от 7 Август 2020 г.).

Съгласно чл. 21, ал. 2 от Закона за пътищата и чл. 2, ал. 1 от Правилника Агенцията е юридическо лице на бюджетна издръжка към министъра на регионалното развитие и благоустройството. Агенцията има управителен съвет и оперативен орган – председател, които се назначават от министъра на регионалното развитие и благоустройството. Член 2, ал. 3 от Правилника уточнява, че председателят на управителния съвет на агенцията е второстепенен разпоредител с бюджет по бюджета на Министерството на регионалното развитие и благоустройството.

Съгласно чл. 21, ал. 3, т. 5 от Закона за пътищата Агенцията: „организира провеждането на обществените поръчки за проектиране, оценки на въздействието върху пътната безопасност и одити за пътна безопасност, строителство, ремонт и поддръжане на републиканските пътища, както и за научно-приложни изследвания и консултации, свързани с управлението на пътищата.” Конкретните договори за изпълнение на тези дейности се сключват от председателя на Агенцията на основание чл. 21г, т. 3 от Закона за пътищата, който на основание т. 5 от същия член може да сключва „други договори и споразумения, необходими за дейността на агенцията.”

Контролът върху дейността на агенцията се осъществява от министъра на регионалното развитие и благоустройството на основание чл. 21, ал. 4 от Закона за пътищата. Министърът утвърждава бюджета на агенцията (т. 1), осъществява контрол върху изпълнението на бюджета на агенцията в рамките на своите компетенции (т. 3),

одобрява тригодишна програма на агенцията за управление на пътищата и развитие на пътната инфраструктура в съответствие с приетата от Министерския съвет стратегия за развитие на пътната инфраструктура и годишен план за изпълнение на програмата от агенцията и контролира изпълнението им (т. 5) и осъществява други контролни функции в рамките на правомощията му, предвидени в нормативен акт (т. 6).

Горното идва да покаже, че законодателството по добър и изчерпателен начин е уредило задачите на органите на изпълнителната власт (първостепенни и второстепенни), свързани с дейностите по поддържане на републиканската пътна мрежа и им е възложило необходимите оперативни правомощия за осъществяване на тези дейности. Пак на законодателно ниво е уредено, че контролът върху оперативните дейности, осъществявани от второстепенния разпоредител – Агенцията, се упражнява от министъра на регионалното развитие и благоустройството, като първостепенен ръководител и принципал, включително по отношение на утвърждаването и изпълнението на бюджета на Агенцията и имплицитно контрол при сключването и изпълнението на необходимите договори.

II. Общи характеристики на оспорвания акт на Народното събрание

На 20. април 2022 г. мнозинството в 47-мото Народно събрание прие оспорваното с настоящото Искане „Решение за предприемане на действия от Агенция „Пътна инфраструктура“ за осъществяване на дейностите по поддръжка на републиканската пътна мрежа.“ Проектът за решение – забележете – беше внесен от група народни представители. В проекта, който впоследствие стана Решение, като материално основание за внасянето му беше посочено: „във връзка с доклад на Агенция „Пътна инфраструктура“ от 30 март 2022 г. за констатирана опасност от настъпване на невъзможност за Агенция „Пътна инфраструктура“ за осъществяването на дейностите по поддържане на републиканските пътища на територията на цялата страна и с цел осигуряване безопасността и опазване живота и здравето на ползвателите на републиканските пътища“, а като нормативно основание за внасянето на предложението – чл. 86, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Още тук се сблъскваме с два парадокса, които са, така да се каже прелюдия към възникналия конституционен проблем:

1. Член 86, ал. 1 от Конституцията, както е известно, казва, че Народното събрание „приема закони, решения, декларации и обръщения.“ Само защото Конституцията е казала, че Народното събрание може да приема решения означава ли, че то може да приема каквито си иска решения, с каквито си иска съдържание?
2. Материалното основание за внасяне на проекта за Решение от група народни представители е „... доклад на Агенция „Пътна инфраструктура“... .“ Този „доклад“, подчертаваме това, е някаква разработка на орган на изпълнителната власт от втора степен, в който доклад се констатира какви предполагаеми нередности или затруднения при изпълнението на определени договори от страна на въпросния орган. Без да е ясно дали принципалът в структурата на изпълнителната власт – министърът на регионалното развитие и благоустройството – е упражнил законовите си контролни правомощия, за

преодоляване на въпросните нередности или затруднения, без да е установено първостепенният разпоредител да е занимал с този въпрос Министерския съвет, „група народни представители“ решават, на своя глава, прескачайки висшите органи на държавната изпълнителна власт, да внесат въпросния доклад за директно обсъждане от законодателния орган и за вземане на оперативно управленско решение не от кого да е а именно от Народното събрание (sic!).

Със самото Решение на Народното събрание от 20. април 2022 г. Вие без съмнение ще се запознаете в детайли. Нека само да маркираме неговите основни положения, тоест, да маркираме какво Народното събрание „реши.“

Народното събрание „реши“:

1. Агенция „Пътна инфраструктура „да заплати от утвърдения си бюджет за 2022 г. 50 на сто от всички финансови задължения на Агенцията, възникнали по изпълнени дейности, сертифицирани до момента на влизане в сила на това решение, възлагани въз основа на договорите за извършване на поддържане (превантивно, текущо, зимно и ремонтно-възстановителни работи при аварийни ситуации) на републикански пътища ...” и т.н.
2. Останалите 50 на сто от всички финансови задължения на Агенцията по т. 1, възникнали по изпълнени дейности, сертифицирани до момента на влизане в сила на това решение, се извършват след решение на Народното събрание, въз основа на доклад, изготвен от междуведомствената работна група за установяване на изпълнените дейности (...) и становище на парламентарната Комисия по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление.
3. Агенция „Пътна инфраструктура“ да предприеме всички необходими правни и фактически действия по възлагането на нови дейности по сключените договори, ..., включително като при необходимост сключва допълнителни споразумения към договорите по т. 1, със срок на действие не по-късно от 30 септември 2022 г. Заплащането на задълженията, които ще възникнат от изпълнението на дейностите по изречение първо, да се извърши от Агенция „Пътна инфраструктура“ от утвърдения бюджет на Агенцията.
4. Агенция „Пътна инфраструктура“ да предприеме всички необходими правни и фактически действия, за да бъдат своевременно и напълно завършени всички започнати дейности, възложени въз основа на действащите към момента договори за извършване на поддържане (...) на републикански пътища. Заплащането на задълженията, които ще възникнат от изпълнението на дейностите по изречение първо, да се извърши от Агенция „Пътна инфраструктура“, от утвърдения бюджет на Агенцията въз основа и в размера съгласно доклад на междуведомствената работна група за установяване на изпълнените дейности, посочена в т. 2 от решението.

Що се касае конкретно до т. 3 и т. 4 на Решението на Народното събрание, в хода на дискусиите в пленарна зала стана ясно, че в утвърдения бюджет на Агенция „Пътна инфраструктура“ за 2022 г. не са предвидени подобни средства, с които да се посрещнат споменатите плащания. Това само по себе си представлява нарушение на Закона за държавния бюджет за 2022 г. и е проява на фактически правен произвол от страна на гласувалите това решение народни представители.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Извиняваме се още веднъж, че трябва да Ви занимаваме с въпрос, чийто отговор е толкова очевиден, че не би следвало той изобщо да възникне в една държава, наричаща себе си правова и управлявана според Конституцията и собствените си закони (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). Извиняваме се също, че трябва да цитираме норми от Конституцията и някои Решения на Конституционния съд, които всеки член на законодателния орган или поне юристите в него би следвало да знаят наизуст. Ще си позволим, все пак, да развием съображенията си, защо смятаме, че са нарушени двете групи принципи на Конституцията, които посочихме по-горе.

III. Нарушения на принципа на разделение на властите

Съгласно чл. 62, ал. 1 от Конституцията „Народното събрание осъществява законодателната власт и упражнява парламентарен контрол.“ Кой момент в оспорваното от нас Решение на Народното събрание от 20.04.2022 г. представлява реализация на законодателна власт или упражняване на парламентарен контрол върху действия на изпълнителната власт? Не е ли това решение грубо разширяване на правомощията на законодателния орган, фиксирани много ясно и ограничително в чл. 62, ал. 1 от Конституцията? Въпросът е риторичен.

Съгласно чл. 105, ал. 1 от Конституцията „Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите.“ В допълнение чл. 106 казва, че „Министерският съвет ръководи изпълнението на държавния бюджет; организира стопанисването на държавното имущество...“. Възможно ли е Министерският съвет да делегира правото си да ръководи вътрешната политика, изпълнението на държавния бюджет и стопанисването на държавното имущество на Народното събрание и също толкова лошо – възможно ли е Народното събрание, със свое Решение, да иземе тези правомощия на министерския съвет и неговите министри и да започне да взима оперативни решения вместо тях? И тези въпроси, разбира се са риторични.

Отговорът на поставените по-горе въпроси се съдържат в Решение № 4/2008 г. на Конституционния съд по к.д. № 4 от 2008 г., с което е прието, че: „Изземването на конституционни функции, които принадлежат на Министерския съвет, от страна на Народното събрание, е нарушение на принципа на разделение на властите, на принципите на правовата държава и върховенството на Конституцията.“ „Народното събрание не може да иземва оперативни управленски функции на Министерския съвет по стопанисване на държавното имущество, състоящи се в неговото предоставяне, отнемане, преразпределяне. По този начин се променя конституционно установеният баланс между властите, като се отнемат правомощия, които Конституцията е възложила на изпълнителната власт. Това е в пряко противоречие с възприетия от Основния закон принцип за разделението на властите (чл. 8 от Конституцията).

В Решение № 9 от 2016 г. по к.д. № 8 от 2016 г. Вие сте казали: „Съгласно чл. 4, ал. 1 от Конституцията, Република България е правова държава и се управлява според

Конституцията и законите на страната. Решенията на Народното събрание освен с Конституцията трябва да бъдат съобразени и с издаваните от него закони, защото правова държава означава упражняване на държавна власт на основата на Конституцията и в рамките на закони, които материално и формално съответстват.”

Колкото до проблема, че в т. 2 на оспорваното тук Решение на Народното събрание на парламентарната Комисия по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление се възлагат функции по оперативно управление, нека цитираме Решение № 16 от 1995 г. по конституционно дело № 19 от 1995 г., където Конституционният съд в светлината на чл. 8 от Конституцията е постановил, че „постоянните комисии на Народното събрание са само негови помощни органи, които нямат право ... да извършват управленска дейност.” Според същото Решение на КС натоварването на постоянни комисии на Народното събрание с „несвойствената функция по опериране с бюджетни средства” представлява нарушение на чл. 79, ал. 2 от Конституцията. Което, разбира се, не означава, че Народното събрание в пленарен състав би могло да „извършва управленска дейност” или да се занимава с „несвойствената функция по опериране с бюджетни средства”.

IV. Нарушения на принципите на право на защита и независимост на съда

В хода на дебатите по проекта на Решение на Народното събрание, проведени в пленарна зала, но също и в комисиите по конституционни и правни въпроси и по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление, както може да се види от съответните протоколи, многократно от страна на представители на изпълнителната власт и от страна на народни представители от мнозинството, бяха изтъкнати съображения за евентуална нищожност или унищожаемост на част или всички от договорите, сключени от Агенция пътна инфраструктура с юридически лица – търговски дружества. Даване на правно тълкуване на каквито и да е договори, разбира се, не е от компетенциите на Народното събрание, а само и единствено на органи на независимата съдебна власт.

Нещо повече. Пак в хода на дебатите, от страна на представители на изпълнителната власт и на представители на мнозинството, като съображения в подкрепа на приемането на такова Решение на НС, беше изтъквано, че по този начин ще се предотврати евентуалната необходимост някои от спорните правоотношения между държавния орган и третите юридически лица да бъдат отнесени за решаване по съдебен ред. Тоест, една от декларираните цели за приемането на това Решение беше да не може съдилищата да осъществят контрол за законност върху действия (предоговаряне, прекратяване на договори или изпълнение на същите) на административен орган (АПИ):

С приемането на оспорваното от нас Решение на НС от 20.04.2022 г. фактически се създават преюдициални факти, които сериозно застрашават правото на защита на

евентуално засегнати от последващи действия на АПИ юридически лица – котрагенти на АПИ.

Нека го поясним с банален пример. Съгласно т. 1 на Решението на заплащане подлежат до 50% от извършените дейности по възложените работи. Дори и дадена фирма да е изпълнила, примерно, 60 или 70 или дори 100 процента от работите, качествено и в срок, на нея ще ѝ бъдат заплатени само 50%. Останалите 50% ще подлежат на заплащане евентуално само след като плащането бъде потвърдено от Комисията по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление на Народното събрание, съгласно т. 2 от същото Решение. Лесно може да се допусне, че ако фирма, изпълнила 100% от задълженията си по сключен от нея договор реши да претендира заплащане на пълния размер на задължението на държавния орган към нея, държавния орган, позовавайки се на Решение на НС от 20.04.2022 г. ще откаже това. В този случай органът на независима съдебна власт, пред който би бил отнесен спора, би имал следните възможности: 1) да откаже да се съобрази с Решението на Народното събрание и да допусне гледане на делото по същество; 2) да спре производството и да изиска сезиране по съответния ред на Конституционния съд за преценка за конституционносъобразност на Решение на НС от 20.04.2022 г., или 3) да прекрати делото поради преграждащо хода му Решение на Народното събрание.

Първата хипотеза е малко вероятна. Втората хипотеза би била предотвратена, ако Вие, почитаеми Конституционни съдии, се произнесете по настоящото наше искане и по този начин осигурите необходимата свобода на органите на съдебната власт за решаване на спорове между гражданите и администрацията, каквато възможност им се следва по силата на Конституцията и при много строго ограничени предпоставки може да бъде ограничена със закон, но в никакъв случай не и с акта „решение на Народното събрание“. В третата хипотеза заинтересованото в конкретния казус лице ще има всички основания да отнесе въпроса до Европейския съд по правата на човека, позовавайки се на нарушение на чл. 6 от Европейската конвенция за правата на човека. За това какво решение би взел ЕСПЧ по такъв казус, свидетелства неговата богата практика по цитирания чл. 6 ЕКПЧ. Че българската държава ще плаща обезщетения, за нас е въвн от всякакво съмнение.

Смятаме, прочее, че Решение на НС от 20.04.2022 г. нарушава принципът на право на защита на гражданите (чл. 56, във връзка с чл. 117, ал. 1 от Конституцията), принципът на независимост на съда (чл. 117, ал. 2 от Конституцията) и принципът на подконтролност на актовете и действията на административните органи от страна на независимата съдебна власт (чл. 120, ал. 1 от Конституцията).

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложеното, молим, на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България да постановите решение, с което да обявите **Решение на Народното събрание за предприемане на действия от Агенция „Пътна инфраструктура” за осъществяване на дейностите по поддържане на републиканската пътна мрежа, прието на 20.04.2022 г., обнародвано в Държавен вестник, брой 32 от 26.04.2022 г.** в неговата цялост за противоречащо на чл. 4, ал. 1, във връзка с чл. 8, във връзка с чл. 62, ал. 1 и с чл. 105, ал. 1 и член 106 (първите две предложения) от Конституцията на Република България, както и във връзка с чл. 56, във връзка с чл. 117, ал. 1 и чл. 120, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Наистина Ви молим и сме сигурни, че ще Ви е интересно да се запознаете със стенограмите от дискусиите, проведени в Комисиите на Народното събрание по конституционни и правни въпроси и по регионално развитие, благоустройство и местно самоуправление, но особено и с тези, проведени в пленарна зала на Народното събрание на 20.04.2022 г., по точка 1 от дневния ред за този ден – дебат по приемането на коментираното тук Решение. В последната стенограма ще прочетете, как лидери на управляващото мнозинство, от парламентарната трибуна, определят действието, което предстои да извършат, а именно подкрепата си за това Решение като действие „тъпо, но коалиционно.” Тоест, самите народни представители, гласували това Решение бяха наясно, че този акт на Народното събрание е акт на политическа целесъобразност, нямащ нищо общо със законността и конституционността. Този факт показва, че всички (ние, народните представители, отказали да участват изобщо в гласуването на това „решение”, Вие, като Конституционни съдии, представителите на правната общност и българско общество, като цяло) сме изправени пред едно изумително по своята арогантност, брутално и безочливо погазване на основополагащи норми и принципи на правовия ред. Решението на Народното събрание от 20.04.2022 г. не е само едно безкрайно тъжно свидетелство за печалното състояние на юридическата подготовка на гласувалите го народни представители. Нещо по-лошо. То е свидетелство за това, че българската правна система е изправена пред опасността да бъде практически разрушена от един – в случая – безчинстващ законодателен орган, мнозинството, в който, в прав текст съобщава на цялото общество, че няма да спазва законите и Конституцията на страната, може би, защото си е въобразило, че численото му превъзходство е аргумент за безотговорност и му гарантира безнаказаност, както и, че над него няма друга власт, която би могла да го обуздае и усмири. Ако това поведение не бъде санкционирано по най-категоричен начин, последствията за правосъзнанието и правопорядъка в България ще са опустошителни. Искаме да вярваме, че почитаемият Конституционен съд няма да допусне това.

В заключение, бихме искали при постановяване на Решение по настоящия казус, почитаемият Конституционен съд да съобрази свое Решение № 3 от 2020 г. по к.д. № 5 от 2019 г. е посочено, че „Върховенството на Конституцията се брани посредством правните последици на решенията, обявяващи за противоконституционни актовете, предмет на контрол за конституционност, а темпоралният ефект от решенията на Конституционния съд трябва да се проявява по начин, който осигурява ефективен и резултатен контрол за

конституционност. Според решението на Конституционния съд предназначението на контрола за конституционност, институционализиран в производството пред Конституционния съд, да гарантира върховенството на Конституцията, може да се постигне само ако обявените за противоконституционни ненормативни правни актове, чиито правни последици са настъпили, са невалидни от момента на приемането или издаването им. Същото се отнася и за обявените за противоконституционни решения на Народното събрание, които са невалидни от приемането им.”

Молим да конституирате като заинтересовани страни Народното събрание, Министерския съвет, Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски” и други органи и организации по Ваша преценка.

С УВАЖЕНИЕ,
НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ ОТ
47-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ
ПГ ГЕРБ-СДС

Десислава Анастасова
Александър Кетков
Дарин Ваназирев
Теленушка Петрова
Десислава Ташева
Евгений Алексеев
Александър Иванов
Жельо Додков
Любен Димитров
Братимир Баначев

Томис Любомиров Висов

Демиса Евминова Сачева

Демислава Цветанкова Трифонова

Костядин Георгиев Вилков

Кристина Петрова Красова
Никола Димитров Стаменов

Анна Василева Александрова

Кристина Георгиева Урванова

Иван Борисов Тотев

Владимир Василев Шибанов

Николина Пачагова Ангелова

Илиана Петкова Жекева

Илиан Велков Савов

Димитър Ангелов Иванов

Гюселин Христова Христова

Стефан Георгиев Мирев

Илиана Савова Шибанова

Мария Мирева Белова

Кристина Митрова (с) + В

Стефан Иванов Митров

Кристина Мирева Краева

Михаил Стефанов Чичев

~~Александра Ангелова Ангелова~~

Савина Димитрова Тотева

Мариан Митров Сербиев

Христо Георгиев Кръстев

Борис Димитров

Михаил Михайлов ~~Стефан~~ Стамболиев

Младен Илиев Илиев

Радан Ангелов Христо

Стефан Ангелов Ангелов

Петър Николаев Николаев

Людмила Христова Христова

Ваня Трайков Трайков

Дончо Димитров Димитров

Димитър Димитров Димитров

Симеон Стойков Стойков

Петя Цветанова Абрамова

Екатерина Захариев

Асен Георгиев Ванев

~~Марица Стефанов Стефанов~~

~~Младен Стайков Стайков~~

Росица Стефанова Христова

Радмир Петров Петров
сестра Анастас

Радмир Митов

Христо Георгиев

Ангел Стефанов