



МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

1040 София, ул. "Славянска" №1, тел.: 02/ 91 408(центра), факс: 02/ 987 00 98

Изх. № 11-00-88 / 27. 02. 2002
(Моля цитирайте при отговор)

На Ваш №

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ АНТОН СТАНКОВ -
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

ПО

конституционно дело № 2 за 2002 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА
КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение от 14 февруари 2002 г. съм конституиран като заинтересована страна по конституционно дело № 2 за 2002 г., образувано по искане на главния прокурор за даване на задължително тълкуване на разпоредбите на чл.98, т.6 и чл.100, ал.2 от Конституцията в частта им "предложение на Министерския съвет" и на разпоредбата на чл.129, ал.2 от Конституцията в частта й "предложение на Висшия съдебен съвет" по въпросите- какъв е правният характер на тези предложения, съставляват ли административен акт в собствен смисъл и подлежат ли на съдебен контрол от страна на Върховния административен съд и в случаите, когато президентът на републиката е издал указ въз основа на тях.

С определението си от 14 февруари 2002 г. по същото дело Конституционният съд е приел, че искането е допустимо и подлежи на разглеждане по същество.

*В Р.С. № 2/2002
Копие от становището да
се отправя на съдилиите
28.02.2002*

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД 31
Г. 14
Дата 28.02.2002

I. По допустимостта на искането :

Намирам, че отговор на така поставения от главния прокурор въпрос, не може да бъде даден от Конституционния съд по реда на задължителното тълкуване на разпоредбите на чл.98, т.6, чл.100, ал.2 и чл.129, ал.2 от Конституцията. Ако Конституционният съд отговори на въпроса представляват ли предложенията на Министерския съвет по чл.98, т.6 и чл.100, ал.2 от Конституцията и предложенията на Висшия съдебен съвет по чл.129, ал.2 от Конституцията административни актове, подлежат ли на съдебен контрол и в кои случаи, той ще създаде нова конституционна норма, каквато липсва в Конституцията. Не може по пътя на тълкуването да се замества липсваща законодателна уредба. Тълкуването не може да внася допълнения към интерпретираните норми. Задължителното тълкуване на чл.98, т.6, чл.100, ал.2 и чл.129, ал.2 от Конституцията по начина, по който е поискано, ще създаде ново правило за поведение, съвсем различно от правилата за поведение, които са установени в посочените текстове. В тази връзка следва да отбележим, че като правни предписания, както и от граматическа гледна точка, тези конституционни норми сами по себе си не разкриват никакво противоречие или неяснота. Липсва изрична уредба на конституционно или законодателно ниво, която да регламентира процесуалноправните и материалноправните критерии за обжалваемост или за необжалваемост на тези актове на Министерския съвет и на Висшия съдебен съвет. Тази непълнота в законодателството обаче, не може да бъде запълнена от Конституционния съд чрез тълкуване на посочените разпоредби /Определение № 2 от 05.03.1996 г. по кд. № 5 /96 г./. Тълкуването е винаги подчинено, зависимо и производно мислене, което трябва да се съобрази със своя предмет, който е друга обективирана мисловна воля. В конкретния случай, разглеждайки посочените текстове, не би могло да се открие волята на закона да уреди поставения казус. Смятам, че това не е случайно- да се даде правна квалификация на определена категория актове и с оглед на това да се обосновава допустимост или недопустимост на съдебното обжалване е в прерогативите на административно-правната наука, както и в преценката на органите на съдебната власт. Доктриналните разсъждения, които поставеният от главния прокурор въпрос предполага, не са същинско задължително тълкуване, което съдът е задължен да дава по силата на чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията. Не е допустимо по пътя на тълкуването, без съществуването на изрична разпоредба, да се определя компетентността на съдебната власт да преценява дали може да разгледа определено дело. Нещо повече, подобен правен подход би влязъл в противоречие с

конституционното правило на чл.117, ал.2 за независимостта на съдебната власт, във връзка и с принципа за разделението на властите, прокламиран в чл.8 от Конституцията.

Възниква пролемът, ако се тълкуват разпоредбите на посочените текстове от Конституцията, за да се отговори на поставения въпрос, каква тълкувателна техника /способ/ може да се използва. Считам, че това е аналогията на правото. Изправени сме пред неуреден случай, към който трябва да се прилагат общите принципи на правото. Към аналогията трябва да се подхожда така, че да не се излиза извън пределите на правоприлагането и този способ да се превръща в правотворчество. Посоченият институт, има място при попълване на празноти в правото, но е недопустим при тълкуване по чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията.

От изложеното дотук следва, че в случая няма годен предмет за тълкуване, поради което считам, че искането на главния прокурор е недопустимо и следва да бъде отклонено.

II. По съществуващото на искането.

Ако независимо от гореизложеното, Конституционният съд приеме да разглежда искането по същество, считам, че предложенията на Министерския съвет по чл.98, т.6 и чл.100, ал.2 от Конституцията и на Висшия съдебен съвет по чл.129, ал.2 от Конституцията са административни актове, които подлежат на съдебен контрол и в случаите, когато президентът е издал указ въз основа на тях.

Аргументите за тази позиция са следните :

Указите на президента за назначаване и освобождаване от длъжност на ръководителите на дипломатическите представителства и постоянните представители на Република България в международните организации /чл.98, т.6 от Конституцията/, за назначаване и освобождаване на висшия команден състав на Въоръжените сили и за удостоверяване с висши военни звания /чл.100, ал.2 от Конституцията / и за назначаването на главния прокурор и за председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд /чл.129, ал.2 от Конституцията/ са властнически индивидуални административни актове на висш държавен орган. В първите две хипотези те се издават по предложение на Министерския съвет, а по чл.129, ал.2 – по предложение на Висшия съдебен съвет. Безспорно, това е едно усложнено административно производство, поради регламентирането на определена хронология, компетентност и взаимозависимост при произнасянето на различните органи, участващи в него. От особено значение при определяне на характеристиките на това производство е видът на органа, участващ

в него, мястото му в административната йерархия, начинът на формиране на волеизявлението му, съотношението със същите квалифициращи признаци, отнасящи се до другия, участващ в това производство орган, както и степента на обвързаност на материалното съдържание във волеизявенията на двата органа. Този анализ има значение и по отношение за правните последици от наслагването на незаконосъобразни действия на всеки един от органите, от евентуални пороци в актовете им и влиянието им върху целия фактически състав.

1. За предложенията на Министерския съвет по чл.98, т.6 и чл.100, ал.2 от Конституцията.

Президентът на републиката е висш едноличен орган с конституционен статус. Министерският съвет е най-висшият, конституционно установен изпълнителен орган. Значителна част от правомощията на президента са насочени в сферата на изпълнителната власт. Правомощията на президента по чл.98, т.6 и чл.100, ал.2 са свързани с функциите на правителството по чл.105 от Конституцията да ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната, да осигурява обществения ред и националната сигурност и да осъществява общото ръководство на държавната администрация и въоръжените сили. Израз на тази съвместна компетентност на президента и правителството е производството по издаване на указите по чл.98, т.6 и чл.100, ал.2 от Конституцията, в което участват и двата органа. Съотношението между волеизявенията на тези два органа е следното- президентът може да отклони предложението на правителството, но не може да внася в него изменения без съгласието на Министерския съвет. Идеята е, че двата конкретни носители на определени конституционни правомощия /президент и правителство/ трябва да действат в синхрон, между тях да има единодействие. Указът на президента като материалноправно изявление трябва да е идентичен с предложението на правителството. Следователно, предложението на Министерския съвет не може да се разглежда само като предпоставка за издаване на указ от президента, нито само като едно становище по съдържанието на указа, което го подготвя. Това е така, защото не е в изключителната компетентност на президента да реши въпроса. Докато не съвпадат по съдържание волеизявенията на двата органа, целените с тях конституционносъобразни правни последици не могат да настъпят. Указът на президента изразява негово суверенно волеизявление, той не е някакъв общ акт, съдържащ общото и на двата органа волеизявление. Не би могло и да бъде, тъй като двата различни висши държавни органа осъществяват правомощията си чрез различни актове, които са

установени в Конституцията. Следователно, касае се за сложен фактически състав, състоящ се от два, равнозначни по правно значение акта на два висши органа на държавната власт, издадени в изпълнение на тяхната конституционно установена компетентност /правна фигура, сходна на съставния административен акт/. За да се породят правните последици от този фактически състав трябва да имаме съгласуване на волеизявленията. Обективизирането на единната воля се извършва с два отделни и различни по форма административни актове, които са идентични по съдържание. Актът на Министерският съвет определя съдържанието на правното действие точно толкова, колкото и указът на президента. Ето защо, указът на президента може да се приеме като завършващ фактическия състав, но само по време. Във връзка с това следва да се отбележи, че е логически обосновано актът на Министерския съвет да предхожда по време акта на президента. Определящо в случая е оперативната компетентност на правителството в коментираните области на изпълнителната власт и оттам по-широките възможности за избор на целесъобразно решение, т.е. предварителния подбор на целесъобразните решения се извършва от Министерския съвет, затова и актът на Министерския съвет е назован в конституционният текст “предложение”. Произнасянето на правителството първо по време, не може автоматично да се свързва с липсата на правни последици от това произнасяне. Изобщо последователността в произнасянето на органите не е определяща за правните последици на фактическия състав. Предложението на Министерския съвет по чл.98, т.6 от Конституцията и чл.120, ал.2 от Конституцията е административен акт на висшия орган на изпълнителната власт, който се характеризира с определена съобразно чл.114 от Конституцията форма /решение/, съдържа властническо изявление в кръга на правителствената компетентност. Приема се по определен ред, установен в Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация. “Предложението” на Министерския съвет е част от сложен фактически състав, правните последици от който настъпват с проявлението на всички негови елементи. Значението на този акт на Министерския съвет е равностойно на акта на президента, тъй като се изисква единодействие на двата органа, обективизирано в самостоятелни и различни по форма административни актове с идентично съдържание, всеки от които съдържа самостоятелно волеизявление. Като административен акт, същият ще подлежи на съдебен контрол пред Върховния административен съд съгласно Закона за Върховния административен съд и във връзка с чл.125 от Конституцията. Този контрол няма да засяга дейността на

президента, а дейността на правителството. Както бе посочено вече, в случая не се касае за изключителна компетентност на президента, а за съвместна компетентност на правителство и президент. Не се игнорира Конституционния съд и контрола му върху указите на президента. Всеки от двата административни акта подлежи на контрол, който обаче се осъществява от различни органи, по различен ред и има различен обхват. Това произтича от различното място в държавното устройство на президента и правителството. Съдебният контрол върху решенията на Министерския съвет не изключва, нито ограничава контрола на Конституционния съд върху актовете на президента по чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията, а го допълва. И двата акта, независимо един от друг могат да страдат от пороци, които да водят до липса на съгласие между двата органа или дори до липсата на акт. Този порок не винаги може да бъде преодолян по пътя на контрола, осъществяван от Конституционния съд върху указите на президента, тъй като той може да контролира само единия елемент от фактическия състав. Предложението на Министерския съвет ще подлежи на контрол в случая, когато има издаден указ на президента, защото тогава сме изправени пред завършен фактически състав и тогава се поражда целените правни последици. Преценката за правния интерес от обжалването на "предложението" /решението/ на Министерския съвет пред Върховния административен съд може да бъде извършена само от компетентния съд.

2. За предложенията на Висшия съдебен съвет по чл.129, ал.2 от Конституцията :

Съдебната власт, в т.ч. и нейните органи са независими, включително и от президента на Републиката- чл.117, ал.2 от Конституцията. В границите на тази независимост, обаче, президентът притежава определени правомощия, свързани с образуването на органите на съдебната власт. Според чл.129, ал.2 от Конституцията, председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главния прокурор се назначават и освобождават от президента по предложение на Висшия съдебен съвет. По начало магистратите се назначават от Висшия съдебен съвет, който е специфичен кадрови, администриращ орган на съдебната система. Изключение е направено за висшите ръководители на посочените ведомства. Целта на това разрешение е да се даде престижен характер на президентския указ / Решение на КС № 13 от 25.07.1996 г. по кд № 11/96 г. /, като по този начин се отбележи техния ранг, особеностите на правата и отговорностите им, или да се допринесе за повишаване на техния авторитет. В същото време това е отстъпление и

отклонение от принципа за независимост на съдебната власт и за да се коригира това отстъпление във второто изречение на чл.129, ал.2 от Конституцията се предвижда, че ако първия път президентът откаже освобождаването или назначаването на предложените кандидатури, при повторно предложение на Висшия съдебен съвет, той е длъжен да издаде указ с исканото съдържание. В тази хипотеза президентът е длъжен да се подчини на волята на Висшия съдебен съвет. Следователно, като се изхожда от принципа на независимостта на съдебната власт, окончателното решение на въпроса за назначаването и освобождаването на ръководителите на ВКС, ВАС и главния прокурор е предоставено на Висшия съдебен съвет.

Спирам се на тези обстоятелства, тъй като от мястото на двата органа, участващи в производството /президент и Висш съдебен съвет / в системата на държавната власт, от компетентността им в съответната сфера, от степента на обвързаност между волята на тези органи, трябва да се изхожда и при определяне на правната характеристика на актовете, с които те участват в това производство.

На Висшия съдебен съвет Конституцията дава две възможности- или да търси съгласуване на волеизявлението си с това на президента или да наложи своето волеизявление на президента. В първата хипотеза “предложението” на Висшия съдебен съвет като правна характеристика е идентично на “предложенията” на Министерския съвет по чл. 98, т.6 и чл.100, ал.2 от Конституцията- те са административни актове по съображенията, изложени в т.1 по отношение характера на предложенията на Министерския съвет. С още по-голяма сила това важи за случая на т. нар. “повторно предложение”, което е решаващо за материалноправното съдържание на президентския указ. Предложенията на Висшия съдебен съвет по чл.129, ал.2 от Конституцията, независимо в коя хипотеза са направени, са административни актове. Те са актове, които отразяват независимостта на съдебната власт и вложеното в тях волеизявление нито в една от хипотезите не е равнозначно на мнение или становище, което да подготвя издаването на указа на президента. В случая, когато нямаме повторно предложение, актът на Висшия съдебен съвет е равнопоставен на акта на президента по отношение на определянето на правните последици ; в случая на повторно предложение-материалноправното съдържание на акта на Висшия съдебен съвет предопределя материалноправното съдържание на акта на президентския указ и е решаващ за настъпването на правните последици. Това са актове, както вече се отбеляза, на специфичен кадрови, администриращ орган на съдебната система / Решение на

КС № 13 /96 г. по кд № 11/96 г. /, съдържат волеизявления, чиито правни последици са насочени в сферата на висшата държавна власт. Приемат се по определен в Закона за съдебната власт ред. Представяват елемент от сложен фактически състав, който се състои от акта на Висшия съдебен съвет и акта на президента. За да възникнат правните последици от фактическия състав, той трябва да е завършен.

Косвен аргумент в подкрепа на изложените съображения може да се почерпи и от разпоредбата на чл.34 от Закона за съдебната власт, според която решенията на Висшия съдебен съвет подлежат на обжалване пред Върховния административен съд. Поддържайки тезата, че “предложенията” на Висшия съдебен съвет по чл.129, ал.2 от Конституцията, поради подробно изложените по-горе съображения по правното си естество са “решения”, считам, че те също подлежат на съдебен контрол.

Контролът на Конституционния съд по отношение на указа на президента поради обхвата му, регламентиран в чл.149, ал.1 т.2 не може да се разпростре върху цялото производство по осъществяване на фактическия състав; в тоя смисъл напълно е възможно да е се достигне до порочно правно действие, което да не може да бъде коригирано чрез произнасяне на Конституционния съд. Не може да се поддържа обаче, че това е била целта на конституционната уредба. Актовете на Висшия съдебен съвет ще подлежат на обжалване при завършване на фактическия състав, т.е когато указът на президента е издаден.

МИНИСТЪР : **АНТОН СТАНКОВ /**

