



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 82 К/13/17г.
Дата 21.02.18г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Министър на земеделието, храните и горите

11-36
19.02.18г

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

на Министерството на земеделието, храните и горите
по конституционно дело № 13/2017 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По искането на Пленума на Върховния административен съд за даване на задължително тълкуване на чл. 125, ал.2 от Конституцията във връзка с отговор на въпроса "Разпоредбата на чл. 125, ал.2 от Конституцията на Република България задължава ли Върховния административен съд да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите като първа инстанция?", допуснато до разглеждане по същество с определение от 16 януари 2018г. на Конституционния съд, изразяваме следното становище:

Министерството на земеделието, храните и горите не споделя аргументите, изложени в искането на Пленума на Върховния административен съд и счита, че в разпоредбата на чл. 125, ал.2 от Конституцията на Република България не е налице неяснота и двусмислие, нито се създават предпоставки за нееднозначно тълкуване.

Съображенията ни за това са следните:

През 1991г. с чл. 125 от Конституцията на Република България народните представители от VII Велико народно събрание възстановяват Върховния

административен съд (ВАС), който е един от основните гаранتي на демократичната и правовата държава. Безспорно постижение на българското общество е уредената с основния ни закон възможност на всеки гражданин да атакува в съда решенията на администрацията, както и подзаконовите нормативни актове, които накърняват правата и законните му интереси. Преценката за законосъобразността на актовете на Министерски съвет и на министрите е възложена на Върховния административен съд с разпоредбите на чл. 120, ал. 1 във връзка с чл. 125, ал.2 от Конституцията.

С разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията е възприет принципът на общата клауза за обжалване на всички административни актове пред съдилищата. Тази клауза не е приета в нейния пълен обем. Предвидено е, че гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените от закона.

В чл. 125 от Конституцията 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 на други актове, посочени в закона.

Правомощието по чл. 120, ал. 1 произтича от разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Съгласно тази разпоредба Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната. Смисълът на тази норма е в цялостно обвързване упражняването на държавната власт от нормите на правото. Израз на правозащитна функция на правовата държава е и административното правораздаване, предоставено на съдилища като средство за осигуряване на законността в областта на държавното управление. То е призвано да защитава самата законност. Развито административно правораздаване има само в правовата държава. Ето защо в разпоредбата на чл. 120 от Конституцията се съдържа една от гаранциите, за да не остане нормата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията само като конституционно пожелание с декларативен политически характер.

Съдебният контрол върху административните актове, включително и най – вече върху актовете на Министерски съвет и на министрите, е конститутивен елемент на правовата държава. Възникнал исторически като израз на идеята за разделяне и балансиране на властите в държавата, той е израз и на подчинение на държавната власт на Конституцията и законите. Разпоредбите на Конституцията имат непосредствено действие и другите закони не могат да им противоречат. Контролът за конституционност е възложен на орган, независим от законодателната, изпълнителната и съдебната власт, който в своята дейност се ръководи само от Конституцията и Закона за Конституционния съд. Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешна и външна политика на страната в съответствие с Конституцията и законите. Съдебната власт защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и

държавата. Тя е независима, като при осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона. Съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи.

Съдебният контрол върху административните актове съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията не е всеобхватен. В сравнителноправен аспект историята на административното правораздаване по принцип не познава система на съдебен контрол върху администрацията, която да функционира на основата на общата кауза в пълен обем. Нашата Конституция също е възприела ограничение в приложението на общата кауза. Подлежат на контрол за законност всички административни актове освен изрично посочените от закона. Това ще са такива актове, които поради особеното си съдържание и предмет ще бъдат изключени чрез бъдеща законова уредба.

Съдебният контрол върху актовете на административните органи не накърнява независимостта на изпълнителната власт, тъй като той е ограничен само до законност на актовете. По реда на административното правораздаване не могат изобщо да се засягат и решават въпроси по съображения за целесъобразност, навременност и пр. Не може да се контролира упражняването на свободното усмотрение и да се засяга дискреционната власт на административните органи.

Конституцията на Република България от 1991 г. установява нова организация на съдебна система и нови принципи в дейността ѝ, целящи да осигурят както нейната независимост, така и реалната възможност да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.

По интересувания ни проблем това означава, че административното правораздаване в системата на правораздаването в Република България е установено с разпоредбата на чл. 120 от Конституцията и действа от 13 юли 1991 г. като контрол за законност спрямо всички административни актове освен изрично посочените от закона.

Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат. Тя е основа на действащото право, което трябва да се изгражда като единна и непротиворечива система върху принципа на йерархията на нормативните актове. Именно в духа на тази йерархия е създадена йерархията на оспорване на административните актове по административен и съдебен ред, регламентиран първоначално в Закона за административното производство и Закона за Върховния административен съд, а понастоящем в Административнопроцесуалния кодекс. От момента на създаването си, в унисон с разпоредбата на чл. 125 от Конституцията до настоящия момент Върховният административен съд упражнява своето правомощие да се произнася като единствено компетентен съд относно законосъобразността на актовете на Министерски съвет, на министрите и на други органи, посочени в закон. Тук следва да се отбележи, че актовете на тези органи, включват не само такива, с които се

уреждат например служебните правоотношения с държавните служители, но и такива, с които се регулират обществени отношения, като постановления, наредби и т.н.

С оглед изложеното, безспорно Върховният административен съд е единственият съд в страната, който има правомощия да се произнася относно законосъобразността на актовете на органите на изпълнителната власт – Министерски съвет и министрите, като конституционната разпоредба изисква от същия да се произнася непосредствено по правната съдба на оспорения акт. Съгласно чл. 63, ал. 8 от Закона за съдебната власт Върховният административен съд е висшата съдебна инстанция в административното правораздаване, който разглежда като първа инстанция актове, определени със закон (чл. 63, ал.8 от Закон за съдебната власт). 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.

Другата функция на Върховния административен съд е да действа като втора и последна (касационна) инстанция за актовете на всички административни съдилища, обжалвани/протестирани относно тяхната законосъобразност. Също в тричленен състав ВАС е и първа инстанция за обжалването/протестирането на актовете на Министерския съвет и на министрите относно тяхната законосъобразност, както и на други актове, посочени от закон като подлежащи на обжалване само пред ВАС (чл. 125, ал. 2 от КРБ); за тези актове втора и последна (касационна) инстанция е пак ВАС, но в петчленен състав. Тези административни актове имат нормативен характер-съдържат административноправни норми, отнасят се за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие.

Видно от изложеното, стремежът на конституционния законодател е да възложи на Върховния административен съд да се произнася относно законосъобразността на актовете на органите на изпълнителната власт, с оглед техния правен характер на актове, регламентиращи обществени отношения. В рамките на касационното производство, съдът се произнася по законосъобразността на първоинстанционните решения, а не по отношение на обжалвания пред първата инстанция акт на Министерски съвет и на министрите. Следователно ако се приемат доводите, изложени в искането на Пленума на ВАС, то ВАС ще разглежда единствено дела с предмет съдебни решения, следователно, извън контрола на съда в касационното производство остава самият административен акт.

Макар в административния процес, да се прилага принципът на „служебното начало“, същият не задвижва касационното производство. Касационно производство по конкретен административно-правен спор може да започне, само и единствено, ако Върховният административен съд бъде сезиран с касационна жалба на надлежна страна, за която първоинстанционното решение е неблагоприятно или съответно при предприемане на процесуални действия от страна на прокуратурата. При липса на оспорване на първоинстанционното решение Върховният административен съд ще бъде

лишен от възможността да упражни конституционното си правомощие по чл. 125, ал. 2 в касационното производство. При тази хипотеза, друг съд ще се произнесе със сила на присъдено нещо по правен спор относно законосъобразността на административен акт на Министерския съвет или на министър, което би влязло в противоречие със същата конституционна разпоредба. С други думи, упражняването на правомощието на Върховен административен съд да се произнася по спорове за законността на актове на Министерския съвет и на министри може да бъде изцяло обезпечено само и единствено ако той действа и като първоинстанционен съд по същите дела.

Следва да се има предвид също и принципът на разделение на властите, съгласно който, управлението на правовата държава е разпределено между законодателната, изпълнителна и съдебна власт. По такъв начин се постига баланс във взаимоотношенията между висшите държавни органи. Видно от Решение № 9 от 28 юли 2016 г. по конст. д. № 8/2016 г., „Министерският съвет е политическият връх на изпълнителната власт. Той е нейният титуляр. А заедно с министър - председателя и заместник - министър председателите, отделните министри са също част от състава на Министерския съвет.“ Предвид на това контролът за законосъобразността на актовете на тези висши органи на изпълнителната власт е поставен от конституционния законодател в ръцете на Върховния административен съд, който от своя страна е начело на административното правосъдие у нас.

Правораздавайки, което е основната функция на съдебната власт, съгласно чл. 119, ал.1 от Конституцията, ВАС трябва да осъществява съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване.

При противоречива практика на Върховния административен съд и на Върховния касационен съд Общото събрание на съответните колегии на двете съдилища приемат съвместно тълкувателно постановление (чл. 124-131 от ЗВС). Тези постановления, както и тълкувателните решения на колегиите на двата върховни съда, са задължителни за съдебната и за изпълнителната власт, за органите на местното самоуправление, както и за всички органи, които издават административни актове. Тълкувателните решения и постановления се публикуват в годишните бюлетини на ВКС и ВАС.

С оглед изложено и като се има предвид установената през последните двадесет години практика, Върховният административен съд да се произнася като първа инстанция по дела, които имат за предмет актове на Министерски съвет и министрите, както и в случаите, определени със закон, считаме, че разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията е ясна и недвусмислена. Изложените примери в искането на Пленума на Върховния административен съд за противоречива практика, са извадени от контекста и не сочат доказателства за наличие на неяснота на цитираната конституционна разпоредба. По самата разпоредба е налице произнасяне на Конституционния съд, което макар да е в друг аспект, води до извод, който е относим към случая, а именно: Върховният административен съд е родово компетентният съд да се произнася като

първа инстанция по споровете за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите (решение № 4 от 1998 г. на Конституционния съд на Република България по к.д. № 16/1997 г.).

РУМЕН ПОРОЖАНОВ

Министър

МХ/НН/П