



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЪР НА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ И
БЛАГОУСТРОЙСТВОТО

Изх. № 11-00-11
19.02.18г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Сл. № 45 КВ 13/17г.

Дата 20.02.18г.

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

от Николай Нанков – министър на регионалното развитие и благоустройството
по конституционно дело № 13/2017 г.

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

На основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България Пленумът на Върховния административен съд /ВАС/ е сезирал Конституционния съд с искане 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?“. По искането на Пленума на ВАС, Конституционният съд е образувал конституционно дело № 13/2017 г.

С Определение на Конституционния съд от 16 януари 2017 г. министърът на регионалното развитие и благоустройството е конституиран като заинтересована страна по конституционно дело № 13 за 2017 г. на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд.

Със същото определение Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на Пленума на ВАС за даване на задължително тълкуване на посочената по-горе разпоредба от Конституцията на Република България.

В искането съдиите от ВАС поддържат, че е налице неяснота и двусмислие в конституционната норма, текстът на която създава предпоставки за нееднозначно тълкуване на неговото съдържание. Според едното тълкуване ВАС е родово компетентен да се произнася като първа инстанция по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, а според другото тълкуване той може да упражни тези свои правомощия в касационното производство.

Вносителят на искането споделя второто становище и обосновава правния проблем и правния интерес от исканото тълкуване с функциите на ВАС по чл. 125, ал. 1 от Конституцията - да осъществява надзор за точното и еднакво прилагане в административното правораздаване чрез правомощията на съда, да действа като касационна инстанция и да приема тълкувателни решения, и функциите по чл. 125, ал. 2 - да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министри, както и на други актове, посочени в закона. Аргументът е, че съвместяването на изброените функции на първоинстанционен, касационен и върховен съд, извършващ тълкувателна дейност, има за последица изключително високо индивидуално натоварване на съдиите от ВАС, докато натовареността на останалите 28 административни съдилища не е оптимална.

Не намирам основания да бъде подкрепено поддържаното от Пленума на ВАС разбиране, според което Върховният административен съд не е длъжен да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите като първа инстанция, а може да упражни тези си правомощия в касационното производство. Не споделям разбирането на съдиите от ВАС, застъпено в искането за тълкуване на конституционната разпоредба, поради нейната неяснота и двусмислие, и че същата създава предпоставки за нееднозначно тълкуване на нейното съдържание.

В определения от Конституционния съд 30-дневен срок изразявам становище, че изложените в искането на Пленума на ВАС аргументи относно наличие на неяснота и двусмислие в конституционната норма, чието задължително тълкуване се иска, са недостатъчно обосновани и неоснователни, като излагам следните съображения:

Република България е правова държава с разделение на властите на законодателна, изпълнителна и съдебна - чл. 8 от основния закон, в която правораздаването е самостоятелна държавна функция. Конституцията на Република

България съдържа самостоятелна глава шеста, наименувана "Съдебна власт", с която конституционно е призната и легитимирана "третата власт".

„По волята на конституционния законодател съдебната власт е най-самостоятелна и независима - чл. 117, ал. 2 от основния закон. Върховният надзор за точно и еднакво прилагане на законите от съдилищата се осъществява единствено от Върховния касационен и Върховния административен съд - чл. 124 и чл. 125, ал. 1 от Конституцията.“(Решение № 13 от 16 декември 2002 г. по конст. дело № 17/2002 г.)

„Разпоредбата на чл. 119, ал. 1 от Конституцията постановява, че правораздаването се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища. Факт е, че текстът просто изрежда различни съдилища както общи, така и специализирани, без да ги обособява в определена система. Това, че целта на този текст е не да се оформя някаква система, говори и ал. 2 на чл. 119 от Конституцията, която допуска създаването и на други извън посочените в ал. 1 специализирани съдилища. Идеята следователно е правораздаването, като дейност по разрешаването на правни спорове от независим орган в рамките на едно състезателно производство, не да се схваща като проблем на система от общи и система от специализирани съдилища, не неговото осъществяване да се ограничи в точно определена система от съдебни инстанции, а да се гарантира окончателното произнасяне по правния спор да бъде от съд, както в организационен, така и във функционален смисъл. От друга страна, текстът следва да се разглежда в контекста на принципа за разделение на властите. Разпоредбата на чл. 119 от Конституцията има за цел да представи правораздаването като основна функция на държавата наред със законодателната и изпълнителната дейност и да я определи като основна дейност на една от трите власти. Всяка една от властите е независима и всяка възпира другите именно, като упражнява присъщата ѝ дейност.“(Решение № 6 от 11 ноември 2008 г. по конст. дело № 5/2008 г.)

Известно е, че съдилищата са институции с определена от закона компетентност да разглеждат съответни категории дела, а по израза на чл. 119, ал. 1 от Конституцията - да осъществяват правораздаването. Общата компетентност на съдилищата се разпределя между тях по вид (общи, административни, специализирани) и степени (инстанции).

Самата инстанционност на отделните производства не следва пряко от конституционния текст и също подлежи на определяне от закона. В рамките на различните производства подлежи на установяване и компетентността на отделните

инстанции. Следователно и от институционална, и от функционална гледна точка системата на съдебната власт е следствие от определена законодателна уредба.

ВАС е конституционно установен орган на съдебната власт, който наред с другите съдилища, посочени в чл. 119, ал. 1 от Конституцията, е определен да осъществява основната функция на съдебната власт – правораздавателната.

Конституционно установен е и обхватът на правораздавателната дейност на съда.

Съгласно чл. 125, ал. 1 от Конституцията Върховният административен съд е призван да осъществява и върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване, а в ал. 2 на същия член е определен 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. Видно от съдържанието на конституционната разпоредбата, чието тълкуване се иска, в обхвата на правораздавателната дейност са залегнали както тълкувателната функция на съда, така и правосъдната.

Упражнявайки правосъдната си функция, ВАС действа като касационна инстанция в административното правораздаване, но и като първа и касационна инстанция по отношение на актовете на Министерския съвет, на министрите, както и на други актове, посочени в закон. Компетентността на ВАС да се произнася за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите е конституционно установена и е недопустимо по тълкувателен път да се определя друга родова подсъдност на спорите за законност на актове на Министерския съвет и на министрите.

Конституционният законодател е този, който с въвеждането на правосъдната функция на ВАС, е предопределил едновременното му функциониране като първа и като касационна инстанция. Подходът на законодателя в рамките на един съд да установи правосъдни функции на две различни съдебни инстанции не е случаен.

В правораздавателната власт на ВАС като първа и касационна инстанция по смисъла на чл. 125, ал. 2 от КРБ, са предоставени делата, които представляват определена фактическа и правна сложност. Тази роля на съда е логично следствие от важността на актовете на държавните органи, поради което аргументите на Пленума на ВАС, че същият не е длъжен да се произнася относно тях като първа инстанция, не биха могли да бъдат споделени.

Конституционният съд ясно и недвусмислено е обявил противоконституционност на законови разпоредби, предвиждащи подсъдност при

обжалване на административен акт, издаден от министър, различна от подсъдността пред ВАС, позовавайки се на прякото действие на Конституцията, а именно на разпоредбата на чл. 125, ал. 2.

„Нормата на чл. 6, ал. 6, изр. 1 ЗОСОИ е противоконституционна относно решенията и мълчаливите откази на министри да се обжалват пред окръжен съд. 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. (Решение № 4 от 1998 г. по конст. д. № 16/1997 г.).

Подобно виждане Конституционният съд изразява и в мотивите на Решение № 2 от 12 май 2009 г. по конст. д. № 1/2009 г., а именно: „Спецификата на изпълнително-разпоредителната дейност, поради нейния характер и динамика, е достатъчно добре конституционно защитена с отсъствието на изчерпателен каталог от правомощия за Министерския съвет и едновременно с това - с изискването цялата му дейност да бъде строго съобразена с Конституцията и законите, т. е. с конституционното изискване на законосъобразност. Поради това е разбираем и конституционно предвиденият съдебен контрол върху актовете и действията на административните органи (чл. 120, ал. 1) с общата клауза за обжалваемост (чл. 120, ал. 2), както и правомощието на ВАС по чл. 125, ал. 2 от Конституцията да се произнася по спорове за законност на актове на Министерски съвет и на министрите, включително и такива по изпълнението на държавния бюджет“.

Мястото на Министерския съвет и на министрите в йерархията на изпълнителната власт обуславя уредбата на конституционно ниво на правомощието на ВАС да проверява и преценява законосъобразността на техните актове, което е и в съответствие с принципа на разделение на трите власти. Важността и значението на актовете, приемани от висшите органи на изпълнителната власт, значимостта на защитавания обществен интерес и необходимостта от гаранции за законосъобразността на актовете на тези органи на изпълнителната власт предопределят възприетия от конституционния законодател подход.

В тази връзка не могат да бъдат споделени развитите в искането на Пленума на ВАС съображения, че „нормативният смисъл на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България се състои в това, че е допустимо да се оспорва законността на актове на Министерския съвет и на министрите“ и че „липсата на подобна разпоредба би означавало, че със специален закон тези актове могат да бъдат

изключени от приложното поле на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България“.

В практиката си Конституционният съд многократно е посочвал важната роля, която има разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, както и нейното основополагащо значение като своеобразна гаранция за утвърждаването на принципа на правовата държава, разделението на властите и подчинението на изпълнителната и съдебната власт на закона.

Конституционният съд вече е имал възможност да отбележи, че конституционно установеният контрол за законност върху актовете и действията на административните органи е израз на правозащитната функция на правовата държава. Чрез нея се осъществява принципът на законността в сферата на държавното управление - чл. 4, ал. 1 от Конституцията. При издаването на административни актове държавните органи са задължени да спазват Конституцията и законите на страната. Съдебният контрол, предвиден в чл. 120 от Конституцията, изразява цялостното обвързване на упражняването на държавната власт от нормите на правото - Решение № 13 от 1993 г. по конст. д. № 13 от 1993 г. Правозащитната функция тук осигурява законосъобразното упражняване на държавната власт. Съдебният контрол над административните актове е в интерес на държавата и нейните органи.

Конституционният съд приема, че „разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията обхваща "всички административни актове" без оглед на техния характер и теоретична квалификация.“ (Решение № 21 от 1995 г. по конст. д. № 18/1995 г.). И това не е случайно, именно предвид ролята и значението на общата клауза за обжалваемост на актовете, конституционният законодател е допуснал възможността само по изключение да се направи отклонение от правилото и със закон да се изключи съдебното обжалване на определени административни актове.

Да се възприеме твърдението в искането на Пленума на ВАС, че без нормата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията съществува риск законодателят да изключи със специален закон административните актове на Министерския съвет и на министрите от съдебно обжалване, би означавало да не се държи сметка за логиката и философията на Конституцията на Република България и закрепените с нея принципи и ценности. От нормата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията не могат да се черпят подобни аргументи и да се приеме, че без нея законодателят би намерил в разпоредбата на чл. 120, ал. 2 конституционна опора за въвеждане на общо изключение по отношение на всички актове на Министерския съвет и на министрите от общата клауза за съдебен контрол върху актовете на административните органи.

В този дух в мотивите към Решение № 8 от 1999 г. по конст. д. № 4/1999 г. Конституционният съд посочва: „Изключването на някои административни актове от обсега на съдебния контрол за законосъобразност е правомощие на законодателя, с което не следва да се злоупотребява. Конституционният съд извежда границата на това правомощие от самата Конституция: това изключване не може в никакъв случай да противоречи на основните принципи на правото, залегнали в глава първа - Основни начала на Конституцията, нито да засяга някое от основните конституционни права на гражданите, посочени в глава втора на Конституцията. Преценката за тези предели предполага, че законодателят може да изключи конкретен вид административен акт, а не и всички административни актове на административен орган или органи, макар издадени в границата на тяхната компетентност. Съдът намира, че конституционно недопустимо е законодателят на основание чл. 120, ал. 2 от Конституцията да изключи съдебното обжалване не на „изрично посочени“ административни актове, а на всички административни актове на широк кръг административни органи. Правомощието на Народното събрание по чл. 120, ал. 2 от Конституцията е изключение от общото правило за съдебно обжалване на административните актове и то не може да се прилага разширително.“.

Административното правораздаване съществува още от Търновската конституция, но като обособена система от органи е от 1912 до 1948 г., когато е съществувал ВАС. И през този период не всички актове на администрацията са подлежали на съдебен контрол. Така например в чл. 31 от Наредба-закон за административното производство от 1934 г. е посочено: "Не са подсъдни на Върховния административен съд: 1) делата, които по действащите закони са подсъдни на обикновените съдилища; 2) висшите правителствени актове; 3) актовете по назначаване, повишаване, понижаване, преместване, командироване, отстранение и уволнение на всички държавни и общински служители; 4) делата, разрешението на които по законите е предоставено на свободното усмотрение на органите на властта; 5) дисциплинарни дела на служители в държавни и обществени учреждения."

Тези идеи са развити в Конституцията. Веднъж от гледна точка на правото на защита, прогласени в чл. 56 от Конституцията и конкретизирани в областта на административното правораздаване в чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Всеки гражданин и юридическо лице може да обжалва всеки административен акт "освен изрично предвидените в закона". Конституцията предвижда като изключения, че чрез закон могат да се въвеждат известни ограничения.

В тази връзка трябва да се тълкува и чл. 125, ал. 2 от Конституцията. Пределно ясна е идеята, вложена в този конституционен текст, че могат да се определят конкретни актове на Министерския съвет и на министрите, които не подлежат на съдебен контрол, вкл. и за законосъобразност.

Подкрепяното в искането на Пленума на ВАС тълкуване на нормата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията не намира основание и в същността на касационната инстанция и нейните различия с първоинстанционното производство.

В производството пред първата инстанция главната правосъдна функция на ВАС е проверката на административните актове, това което има основания да се приеме, че е целял и конституционният законодател с нормата на чл. 125, ал. 2, възлагайки на ВАС да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите.

Една от съществените отлики между първоинстанционното производство и касационното производство е именно тази, че в първото се обжалват административни актове – в случая административни актове на Министерския съвет и на министрите, докато предмет на второто могат да бъдат единствено и само съдебни решения.

Включването на актовете на Министерския съвет и министрите в разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията е установена традиция и желание на законодателя същите да бъдат предмет на разглеждане само от върховен съд, с цел да държи властта на административните органи в законово определените им граници.

Проблемът с високата натовареност на ВАС не произтича от актовете на висшите органи на изпълнителна власт, по които съдът е длъжен да се произнася като първа инстанция, или от неяснота и двусмислие в конституционната норма, а е въпрос за законодателен подход и трайната тенденция на законодателя да определя родово подсъдни на ВАС актове в много материални закони.

Тезата, че разглеждането на първоинстанционни дела от ВАС като върховен съд е несвойствено за него, показва несъобразяване с историята и същността на административното правораздаване у нас. ВАС е различен от Върховния касационен съд. Когато през 1912 г. е създаден ВАС, е възприет моделът на обективното правосъдие – ВАС е действал като първа и единствена съдебна инстанция в административното правораздаване и като съд, който раздава обективно правосъдие – правосъдие за отмяна на административни актове, ако те обективно противоречат на закона. Върховният касационен съд, от друга страна, е инстанционен съд по раздаване на субективно правосъдие – правосъдие по защита на субективни права на гражданите и организациите.

Дългата еволюция на административното правосъдие през XX век, включително през периода на закриване на ВАС и на унищожение на общата клауза за обжалване (1948-1970 г.), не е успяла да заличи това разграничение – то е видно при сравнението на разпоредбите на чл. 124 и чл. 125 от Конституцията.

Първата конституционна разпоредба има една-единствена алинея и урежда надзорната компетентност на Върховния касационен съд в общото правосъдие, докато втората има две алинеи, първата от които урежда надзорната компетентност на ВАС в областта на административното правораздаване, а втората изрично възлага на ВАС правомощието да разгледа като първа инстанция всички дела по оспорване на актове на Министерския съвет и министрите, както и други актове, посочени в закон.

Доколкото в касационното производство не се съдържа гаранция, че всеки първоинстанционно решен спор относно законосъобразността на административен акт ще стигне до преразглеждане от ВАС, упражняването на неговото правомощие 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.

По посочените съображения и в отговор на допуснатото от Конституционния съд тълкувателно питане, не подкрепям аргументите на Пленума на ВАС относно неяснота и двусмисленост на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията, напротив, по силата на нейното пряко действие конституционният законодател е определил правораздавателната компетентност на ВАС и като първа, и като касационна инстанция по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите.

МИНИСТЪР:

НИКОЛАЙ НАНКОВ