



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

Вх. 1700/2019г.-ГП
Гр. София, 28.06.2019г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 167 КЛ 6/19г.
Дата 01.07.19г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 6/2019 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 28.05.2019 г. Конституционният съд на Република България /КС/ е допуснал за разглеждане по същество искане на омбудсмана за установяване на противоконституционност на чл. 53, ал. 5, чл. 58, ал. 1, чл. 70, ал. 5, чл. 73, ал. 1, чл. 85, ал. 5, чл. 88, ал. 1 и чл. 201, ал. 1 от Изборния кодекс /ИК/ /обн. ДВ, бр.19 от 05.03.2014 г., изм. ДВ, бр. 34 от 23.04. 2019 г./.

В съответствие с предоставената ми възможност изразявам следното становище.

Искането на омбудсмана за обявяване за противоконституционни на оспорените разпоредби е **неоснователно**.

В искането се твърди, че изброяването в чл. 58, ал.1 от Изборния кодекс на актовете на Централната избирателна комисия, които подлежат на съдебно обжалване, влиза в противоречие с чл. 120, ал. 2 от Конституцията, тъй като според вносителите останалите, непосочени в нормата на чл. 58, ал.1 от ИК актове, не подлежат на съдебен контрол.

В чл. 58, ал. 1 от Изборния кодекс са изброени актовете на Централната избирателна комисия, които могат да се обжалват пред Върховния

административен съд. Приложеният законодателен подход при създаване на атакуваната пред КС разпоредба не води до извод, че останалите решения на ЦИК са изключени от съдебен контрол. Конституционният съд е имал възможност да се произнесе с Решение № 4 от 04.05.2011 г. по к.д. № 4/2011 г. по аналогично искане по повод атакуване на разпоредбите на чл. 26, ал. 7 и 8 от Изборния кодекс, отменен с ДВ, бр. 19 от 05.03.2014 г., при които е приложен същият селективен законодателен подход. В цитираното решение КС приема, че действително начинът, по който е разписана уредбата на решенията на ЦИК и тяхното обжалване пред ВАС създава на пръв поглед условия за противоречиво тълкуване. И двете разпоредби – на чл. 26, ал. 7 и 8 ИК /отм./ изрично посочват кои актове на ЦИК подлежат на обжалване пред ВАС в съкратени срокове. В цитираното решение КС прави заключение, че съгласно правилото на чл. 120, ал. 2 от Конституцията не подлежат на съдебен контрол само онези административни актове, за които необжалваемостта е изрично посочена в закон. Когато законодателят въвежда необжалваемост, респ. окончателност, той я предвижда изрично. Такова изрично изключване на административни актове на ЦИК от обхвата на съдебния контрол в оспорваната разпоредба не се констатира.

Практиката на Конституционния съд е последователна в разбирането си, че с разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията е възприет принципът на общата клауза за обжалване на всички административни актове пред съдилищата. Съдебният контрол спрямо административните актове е допустим на общо основание, а е изключен само за изрично посочени от закона случаи /Решение № 13 от 22.07.2003 г. по к.д. № 13/1993 г./.

Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КРБ обхваща всички административни актове, без оглед на техния характер и теоретична квалификация. Тази конституционна разпоредба създава единно материално правно основание за съдебно обжалване на различните по вид административни актове /Решение № 21 от 26.10.1995 г. по к.д. № 18 /1995 г./.

КС приема в практиката си, че правомощието на Народното събрание да изключва със закон административни актове от съдебен контрол следва да се тълкува ограничително /стриктно/. В този смисъл са: Решение № 7 от 1995 г. по к.д. № 9/1995 г., Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12/1997 г., Решение № 4 от 1999 г. по к.д. № 31/1998 г., Решение № 8 от 1999 г. по к.д. № 4/1999 г., Решение № 2 от 2000 г. по к.д. № 2/2000 г.

Предвид това не може да се приеме направеното в искането на омбудсмана тълкуване на чл. 58, ал. 1 от Изборния кодекс, че след като изрично са изброени актовете на Централната изборителна комисия, които могат да се обжалват пред съд, останалите неизброени не подлежат на обжалване. Напротив, след като със закон изрично не е посочено, че административният акт не подлежи на съдебен контрол, същият на общо основание може да се обжалва пред съд. С оспорваната законова разпо-

редба е определен само редът за съдебно обжалване на някои решения на ЦИК, но с нея не се създават изключения от общото правило за обжалване на административните актове по съдебен ред. В този аспект е и практиката на ВАС /Решение № 9976/23.07.2009 г. по адм. дело № 9830/2009 г., IV отделение на ВАС/.

Атакуваните разпоредби на чл. 73, ал. 1, чл. 88, ал. 1 и чл. 201, ал. 1 от Изборния кодекс също не се конфронтират с принципи и норми на Конституцията. С чл. 73, ал. 1 и чл. 88, ал. 1 от ИК се променя подсъдността на делата при осъществяване на съдебен контрол на решенията на районната или общинската избирателни комисии - решенията могат да се оспорват в 3-дневен срок от обявяването им пред Централната избирателна комисия, а след потвърждаването им от ЦИК - пред тричленен състав на административния съд по местонахождение на съответната избирателна комисия. Аналогичен ред е предвиден и с чл. 201, ал. 1 от ИК при оспорване в хипотеза на нарушаване на реда за провеждане на предизборна кампания.

Конституцията не съдържа уредба относно подсъдността на делата пред съдилищата /включително и на административните/. Само в чл. 125, ал. 2 от Основния закон е регламентирано правомощието на Върховния административен съд да се произнася по спорове за законност на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закона.

С Решение № 8 от 23. 04. 2018 г. по к. д. № 13/2017 г., Конституционният съд е дал задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията по повод отговор на въпроса дали посочената разпоредба задължава Върховния административен съд да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите като първа инстанция. Конституционният съд в цитираното решение е определил обхвата на актовете на МС и министрите, подлежащи на пряк съдебен контрол за законност пред Върховния административен съд. В кръга на актовете по чл. 125, ал. 2 предложение първо от Конституцията са включени административните актове, издадени от МС и от министрите в изпълнение на функциите и правомощията им по ръководство и осъществяване на управлението на държавата. Тези актове КС определя не като обикновени административни актове, а като правни актове, чрез които МС и министрите осъществяват възложените им от Конституцията и детайлизирани в законите функции. Именно чрез посочената разпоредба е реализирана идеята на конституционния законодател ВАС да осъществява пряк контрол за законност като първа инстанция по отношение на актовете на МС и министрите, които могат да бъдат квалифицирани като административни актове и са израз на политическата им концепция за управление – актовете, издавани при

упражняване на публична власт в изпълнение на конституционно установените им правомощия по ръководството на държавното управление, които могат да засягат както публичния интерес, така и правата, свободите или законните интереси на отделни граждани или организации. Административните актове, с които посочените органи не осъществяват властнически правомощия от Конституцията, макар и да засягат права и законни интереси на граждани или юридически лица, са изключени от предметния обхват на прекия съдебен контрол на ВАС.

В цитираното решение КС е обобщил, че за да попаднат в обхвата на актовете по чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията, относно чиято законност Върховния административен съд се произнася задължително като първа инстанция, е необходимо актовете да са издадени от посочените в разпоредбата висши органи на изпълнителната власт при упражняване на възложените им от Конституцията функции и правомощия по ръководството и осъществяването на държавното управление, да притежават белезите на административен акт, да засягат права, свободи или законни интереси на граждани и юридически лица и да не са изключени изрично от закон от пряк съдебен контрол. Извън задължителния обхват на тълкуваната конституционна разпоредба, законодателят има правото да определя друга подсъдност за възникнали правни спорове.

Статутът на Централната избирателна комисия не е уреден на конституционно равнище. Съгласно чл. 46, ал. 1 от Изборния кодекс Централната избирателна комисия е независим държавен орган за произвеждане на всички видове избори. В свое Решение № 3 от 23.03.2017 г. по к.д. № 11/2016г. Конституционният съд определя ЦИК като „държавен орган, създаден със закон, чиито правомощия се свеждат до изискването да осигури свободното изразяване на волята на гласоподавателите, вярно и точно установяване на тази воля, нейното отчитане и официално обявяване“.

В Конституцията липсва уредба, която да задължава Върховния административен съд да се произнася задължително като първа инстанция по законосъобразността на актове на ЦИК. Централната избирателна комисия няма характеристиките на висш орган на изпълнителната власт и чрез нейните административни актове не се упражняват функции и правомощия по ръководството и осъществяването на държавното управление, каквито са коментираните в Р № 8 от 23.04.2018 г. по к.д. № 13/2017 г. на КС актове на МС и министрите. По отношение на административните актове, издавани от ЦИК, важи общото правило на чл. 120, ал. 2 от Конституцията за обжалваемост пред съд, без наличие на императив този съд да бъде единствено и само ВАС.

Неоснователно е релевираното в искането на омбудсмана възражение за нарушаване на йерархичната симетрия и баланс във взаимоотношенията между висшите държавни органи при осъществяване на съдебен контрол върху административните актове. Следва да се обърне внимание,

че с атакуваните пред КС разпоредби и в разглежданите от тях хипотези предмет на съдебен контрол са административните актове на районните и общински изборителни комисии, а не на Централната изборителна комисия. Законодателят е направил изрично препращане към реда на чл. 98, ал.2 от Административно-процесуалния кодекс за случаите, в които решението на общинската или районната изборителна комисия е потвърдено с решение на Централната изборителна комисия.

С препращането към чл. 98, ал. 2 от АПК е следван общият принцип за оспорване на административните актове по административен ред, регламентиран в АПК. Актът на по-горестоящия административен орган, /каквото в обсъжданите хипотези се явява ЦИК/ подлежи на оспорване, само когато с него е отменен или изменен оспореният по административен ред първоначален акт /на районната или общинска изборителни комисии/ и въпросът е разрешен по същество. В тези случаи решението на ЦИК се обжалва пред Върховния административен съд.

Приложеният законодателен подход в атакуваните разпоредби не нарушава, а създава гаранции за защита на правата и законните интереси на гражданите и организациите, засегнати от административния акт, тъй като е предвиден контрол по административен ред от страна на по-горестоящия административен орган, който може да реши спора по същество и постановеният акт подлежи на оспорване за законосъобразност пред съд. Той може да отхвърли жалбата или протеста и тогава на оспорване по съдебен ред ще подлежи първоначалният административен акт. По този начин се осигурява процесуална възможност за гарантиране на правото на защита, регламентирано в чл. 56 от Конституцията. В посочения смисъл е Решение № 5 от 19.04.2019 г. на Конституционния съд по к.д. № 12/2018 г.

Оспорването на решенията на районните и общински изборителни комисии пред тричленен състав на административния съд по местонахождение на съответната изборителна комисия не пречатства възможността на Върховния административен съд да упражни конституционно регламентираните си правомощия по чл. 125, ал.1 от Конституцията – да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Конституционният съд в Решение № 27 от 05.10.1998 г. по к.д. № 20/1998 г. е посочил, „че както Върховният касационен съд, така и Върховният административен съд осъществяват своите правомощия по чл. 124 и чл. 125 от Конституцията преди всичко чрез своята тълкувателна дейност“.

С искането на омбудсмана се атакуват пред Конституционния съд разпоредбите на чл. 53, ал. 5, чл. 70, ал. 5 и чл. 85, ал. 5 от Изборния кодекс, без да се сочат аргументи с кои принципи или разпоредби на Конституцията влизат в противоречие.

С оспорваните норми се допуска Централната изборителна комисия,

районната или общинска изборителни комисии да могат да постановяват решение с обикновено мнозинство /повече от половината членове/ в хипотеза на отмяна на решение за отхвърляне, след като не е постигнато необходимото мнозинство от две трети от членовете на комисията.

Не могат да бъдат приети за основателни възраженията, че приложеното правило на „спадащо мнозинство“ ще доведе до нарушение на принципа на политическия плурализъм и ще даде възможност на една или повече политически сили да увеличат непропорционално съотношението между парламентарно представените партии и коалиции.

Централната изборителна комисия е колективен орган, при формирането на който е възприето партийното начало. Изборният кодекс в чл. 46, ал. 1 е регламентирал като основен принцип при работата на ЦИК нейната независимост - Централната изборителна комисия е независим държавен орган. В чл. 46, ал. 8 от Изборния кодекс законодателят е възприел принципа на политическия плурализъм при формиране на състава на ЦИК, като е посочил изрично, че при назначаване на членовете на Централната изборителна комисия се запазва съотношението между парламентарно представените партии и коалиции. Представителите на една партия или коалиция не може да имат мнозинство в комисията. В състава на ЦИК могат да влязат и представители, предложени от партии и коалиции, които имат избрани с техни кандидатски листи членове на Европейския парламент, но не са парламентарно представени.

В Решение № 4 от 04.05.2011 г. по к.д. № 4/2011 г. Конституционният съд е подчертал, че след като членовете на ЦИК веднъж са назначени в състава ѝ, те се откъсват от зависимостта на своите партийни предложители и се превръщат в членове на независим и неутрален централен орган, който е отговорен за цялостното произвеждане на избори. Без такова „откъсване“ ЦИК не може да осъществява възложените ѝ функции. Това заключение е основано на самата Конституция и ясните ѝ принципи за свободния мандат /чл. 67 от Конституцията/ и политическия плурализъм /чл. 11 от Конституцията/. Само на базата на свободния мандат членовете на ЦИК могат да изпълняват задачите си като независим и неутрален орган и да подготвят и провеждат честни избори, каквито са изискванията на чл. 3 от Допълнителния протокол към КЗПЧОС. Изискване на Венецианската комисия /Съвет на Европа/ е изборителните комисии да са неутрални и независими органи /Кодекс за добрата практика при избори/.

Опасенията на вносителя за хипотетична недобросъвестност и политическа пристрастност при формиране на мнозинство от членовете на ЦИК не може да служи като аргумент в подкрепа на тезата за противоконституционност. На аналогични опасения Конституционният съд вече е давал отговор в свои Решение № 10 от 15.11.2011 г. по к.д. № 6/2011 г. и Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 г. като е посочвал, че добро-

съвестността при изпълнение на законовите задължения от държавните органи трябва да се предполага.

Следва да се отбележи също, че след като Конституцията на РБ е предвидила в чл. 155 възможност ревизия на основния и върховен закон на държавата да се извършва от Народното събрание със закон, приет със спадащо мнозинство, този начин на формиране на решението на законодателния орган /състоящ се от представители на различни политически сили/ не влиза в разрез с основни начала на Конституцията и принципа на политическия плюрализъм.

ГЛАВЕН ПРОКУРОР