



62 КЛ 13/17г
16.02.18г

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Министър на здравеопазването

Изх. № 11-03-11/15.02.2018

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

гр. София

бул. „Княз Ал. Дондуков“ № 1

По к. д. № 13 от 2017 г.

Относно: допуснато за разглеждане по същество искане на пленума на Върховния административен съд за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията на Република България

УВАЖАЕМИ ПРОФ. ВЕЛЧЕВ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение от 16 януари 2018 г. по к. д. № 13/2017 г. на Конституционния съд е допуснато за разглеждане по същество искането на пленума на Върховния административен съд за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията на Република България по въпроса задължава ли разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията Върховния административен съд да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите като първа инстанция.

С определеното се конституират заинтересовани страни по делото - сред тях и министърът на здравеопазването, на които е предоставена възможност за изразяване на писмено становище.

В искането се твърди, че съществува неяснота относно точния смисъл на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията, тъй като тя не отговаря изрично на поставеното тълкувателно питане и това прави възможно при прилагането ѝ от административните съдилища да възникне правен спор поради различно възприемане на нормативното ѝ съдържание.

Във връзка с това Министерството на здравеопазването счита, че при тълкуването на разпоредбата следва да се отчете йерархичното място на Министерския съвет и на министрите в системата на органите на изпълнителната власт и на техните актове, в това число и административни нормативни актове - в системата на административните актове в страната, както и съдебната практика по дела относно законосъобразността на тези актове до момента.

Аргументи за целите на тълкуването могат да бъдат намерени и в практиката на Конституционния съд, а именно:

1. Най-всеобхватен от гледна точка на конституционната разпоредба на чл. 125, ал. 2 във връзка с йерархията на административните органи и актове е анализът, направен от Конституционния съд в Решение № 2 от 12 май 2009 г. по к. д. № 1/2009 г. Според Конституционния съд спецификата на изпълнително-разпоредителната дейност, поради нейния характер и динамика, е достатъчно добре конституционно защитен с отсъствието на изчерпателен каталог от правомощия на Министерския съвет и едновременно с това – с изискването цялата му дейност да бъде строго съобразена с Конституцията и законите, т.е. с конституционното изискване за законосъобразност. Поради това според съда 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 Върховния административен съд по чл. 125, ал. 2 от Конституцията да се произнася по спорове за законност на актове на Министерския съвет и на министрите, включително и такива по изпълнението на държавния бюджет.

От това становище на Конституционния съд не би могло да бъде направено заключението, че същият има предвид единствено касационните спорове за законност. Обратно, съдът определя като безспорно правомощието на Върховния административен съд да се произнася по всякакви спорове за законност на актовете на посочените органи от изпълнителната власт.

2. В коментираният в определенията от 16 януари 2018 г. по к. д. № 13/2017 г. на Конституционния съд Решение № 13 от 22 юли 1993 г. на съда по к. д. № 13/1993 г., с което съдът е дал задължително тълкуване на чл. 125, ал. 2 от Конституцията в контекста на въпроса за компетентността на Върховния съд да упражнява правомощията на Върховния административен съд по посочената разпоредба при спорове за законност на актовете на Министерския съвет и на министрите до приемането на новите устройствени и процесуални закони за съдебната власт, съдът е взел отношение в мотивите и по широк кръг въпроси около изследваната разпоредба от основния закон. Анализът на съда по тези въпроси следва да бъде взет в съображение и по настоящото дело.

Според Конституционния съд, по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията сега съдебният контрол спрямо административните актове е допустим на общо основание, а е изключен само за изрично посочени от закона случаи. Нормативният смисъл на тази конституционна разпоредба се състои в това, че сега е допустимо да се оспорва законността на актове на Министерския съвет и на министрите без да е нужно това да е изрично предвидено в закон или указ. Необходимо е оспорването на акта да не е изключено с изрично разпореждане в закон.

В контекста на този анализ на Конституционния съд може да бъде посочено, че разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията въвежда изричната компетентност на Върховния административен съд да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени изрично в закона. Разпоредбата се явява специална по отношение на разпоредбата на чл. 120, ал. 2, с която е въведен общият принцип за обжалваемост на всички административни актове пред съд, а първото предложение от чл. 125, ал. 2 е специално по отношение на второто, тъй като с него се определя, че споровете относно законността на актовете на посочените органи от изпълнителната власт са подсъдни именно на Върховния административен съд, а не на друг орган, определен от законодателя със закон. Думите „се произнася по спорове за законността на актовете“ в тази специална норма не биха могли да означават друго, освен по всички спорове и по всички актове. Обратното би означавало разпоредбата да се тълкува стеснително, за което не могат да бъдат обосновани аргументи. В случай, че законодателят беше имал предвид ограничаване на разглежданите от ВАС спорове само до касационните такива, той щеше да очертае това изрично в чл. 120 или в самата специална разпоредба на чл. 125 от Конституцията.

В същото решение Конституционният съд е посочил, че „действително съгласно чл. 125 от Конституцията Върховният административен съд е предвиден като орган за осъществяване на върховен 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.“ При произнасянето си по разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията, съдът не е дал на същата тълкуване в смисъл, че с нея се вменява на Върховния административен съд ангажимент да се произнася по спорове за законност на актовете на Министерския съвет и министрите само като касационна инстанция, нито че той може да упражни тези си правомощия само в касационното производство.

3. Както и пленумът на Върховния административен съд посочва в искането си, подкрепя на становището, че Върховният административен съд е родово компетентният съд да се произнася като първа инстанция по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, може да бъде намерена в Решение № 4 от 11 март 1998 г. на Конституционния съд по к. д. № 16/1997 г. С решението е обявена за противоконституционна разпоредбата на чл. 6, ал. 6 от Закона за обезщетяване на собственици на одържавени имоти (ЗОСОИ) в частта, която предвижда обжалване пред съответния окръжен съд на решенията, включително мълчаливите откази на министрите.

От решението е видно, че Конституционният съд е категоричен в позицията си. Според него родово компетентният съд да се произнася като първа инстанция по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите е именно Върховният административен съд. Това означава, че според Конституционния съд разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията се прилага буквално, именно в този смисъл и ограничаването ѝ единствено до касационна инстанция по делата срещу актовете на посочените органи от изпълнителната власт е неприемливо. Обратното би довело Конституционния съд до други изводи и друго решение – той не би обявил чл. 6, ал. 6 от ЗОСОИ за противоконституционна, защото съгласно чл. 120, ал. 1 от Конституцията всички съдилища осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи. Или поне не би мотивирал решението си по същия начин – като вероятно би изложил мотиви относно родовата подсъдност на административните съдилища, но би изключил Върховния административен съд от родово компетентните съдилища като първа инстанция, обосновавайки се с предоставената му от чл. 125, ал. 2 от Конституцията и твърдяна в настоящото производство като единствено уредена възможност да решава споровете само в рамките на касационното производство.

Очевидно е, че за подобно виждане няма аргументи. Ако имаше, Конституционният съд би ги навел още при тълкуването на чл. 125, ал. 2.

4. Твърдението на пленума на Върховния административен съд, че в Решение № 27 от 15 октомври 1998 г. на Конституционния съд по к. д. № 20/1998 г. и в Решение № 2 от 10 февруари 2005 г. на Конституционния съд по к. д. № 9/2004 г. може да бъде намерена опора за тълкуването, че съгласно чл. 125, ал. 2 от Конституцията 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 правомощия в касационното производство, не е убедително. Не е съвсем вярно, че този извод се съдържа в мотивите на двете решения на Конституционния съд поради обстоятелството, че според последния „Конституцията не урежда инстанционността на производството нито по административните, нито по гражданските или наказателните дела, но изрично е предвидено, че правомощието на Върховния касационен съд и Върховния административен съд е да осъществяват върховен съдебен надзор върху актовете на съответните съдилища“. Този цитат е изваден от контекста на решенията.

В Решение № 27 от 15 октомври 1998 г. на Конституционния съд по к. д. № 20/1998 г. съдът анализира разпоредбата на чл. 124 от Конституцията относно върховния съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища, възложен на Върховния касационен съд. При очертаване на разпоредбата съдът посочва, че същата следва да се чете заедно с чл. 125 (посочен най-общо), тъй като според чл. 125 (посочен най-общо) по административни дела върховен надзор за законност упражнява Върховният административен съд – т.е. върховният надзор на Върховния касационен съд не обхваща върховния надзор по административните дела. По повод на възложения с чл. 124 и чл. 125 (посочен най-общо) върховен надзор на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, Конституционният съд казва, че следва да се има предвид, че тези си правомощия двата органа осъществяват преди всичко чрез своята тълкувателна дейност. В това си решение Конституционният съд не е имал повод и не е изследвал специалното правило на чл. 125, ал. 2 от Конституцията.

Решение № 2 от 10 февруари 2005 г. на Конституционния съд по к. д. № 9/2004 г. е тълкувателно по отношение на чл. 124 от Конституцията. В искането е поставен въпросът какъв е обхватът на върховния съдебен надзор, упражняван от Върховния касационен съд за точното и еднакво прилагане на законите от всички съдилища и свързан ли е той с контролно инстанционната компетентност на съда или обхваща всички възможни категории дела без тези, по които осъществява надзор Върховният административен съд.

Съдът е категоричен в решението си – върховният съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите от всички съдилища, осъществяван от Върховния касационен съд, обхваща приложимите закони по всички категории съдебни дела без тези, по които осъществява надзор Върховният административен съд, и не е ограничен от инстанционната компетентност на съда.

В мотивите си Конституционният съд посочва, че основният закон не задължава в чл. 119 и чл. 124 Върховния касационен съд да осъществява контролно-отменителната си функция върху всички съдебни актове и това дава възможност на законодателя да стеснява

кръга на тези актове, подлежащи на обжалване пред Върховния касационен съд, с което да облекчи съда от прекомерна натовареност с дела, за да може да осъществява тълкувателното си правомощие по чл. 124 от Конституцията.

В продължение на това становище на Конституционния съд бихме могли да добавим във връзка с настоящото дело, че за разлика от чл. 124, в чл. 125 се съдържа и ал. 2, която изрично поставя актовете на Министерския съвет и на министрите в компетентността на Върховния административен съд, и то всички актове на всички инстанции. И в този текст от Конституцията не е налице ограничение по отношение на инстанционната компетентност на съда така, както в чл. 124 и чл. 125, ал. 1. Ако не беше така, законодателят щеше да даде друго изрично правило в текста.

5. В Решение № 10 от 10 юли 1995 г. на Конституционния съд по к. д. № 8/1995 г. Конституционният съд посочва, че е предвиден конституционно съдебен контрол върху актовете на държавната администрация и поради това актовете на Министерския съвет, приети въз основа на оспорвания по делото чл. 23г от Закона за опазване на околната среда, подлежат на съдебен контрол от Върховния съд на общо основание съгласно чл. 120, ал. 1 от Конституцията, във връзка с чл. 125, ал. 2, за което се препраща и към Решение № 13 от 22 юли 1993 г. по к. д. № 13/1993 г.

Конституционният съд е категоричен в становището си, че актовете на Министерския съвет подлежат на съдебен контрол пред Върховния съд (Върховния административен съд).

6. Конституционният съд е категоричен за осъществяването на контрола върху административни актове от страна на Върховния административен съд и в Решение № 1 от 14 януари 1999 г. по к. д. № 34/1998 г. В решението си Конституционният съд препраща към Тълкувателно решение № 3 от 1994 г. по к. д. № 1 от 1994 г. и посочва, че споделя посоченото в него, а именно, че актовете на Висшия съдебен съвет като административен орган на съдебната система, които засяга правата на съдиите, прокурорите и следователите, са административни и подлежат на контрол по реда на Закона за административното производство пред Върховния съд, а след създаването на Върховен административен съд – пред този орган.

Съдът посочва, че системата от правораздавателни органи е очертана в чл. 119, ал. 1 от Конституцията, а определените в нея самостоятелни Върховен касационен съд и Върховен административен съд имат отредени в основния закон самостоятелни правомощия – чл. 124 и 125. Съдът е категоричен, че щом един акт, с който се засягат права и законни интереси на лицата, има белезите на административен, компетентен да се произнесе по жалба срещу него е именно Върховният административен съд. Доколкото

този акт не е административен, компетентен да провери неговата законосъобразност ще бъде Върховният касационен съд.

7. В Решение № 8 от 28 юни 2016 г. на Конституционния съд по к. д. № 9/2015 г. съдът посочва, че върху актовете на правителството и неговите членове има конституционно предвиден съдебен контрол (чл. 120, ал. 2 и чл. 125 от Конституцията), което гарантира спазването на принципа на върховенството на правото, установен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Според Конституционния съд отговорността на изпълнителната власт може да се реализира по всяко време чрез способности и механизми, предвидени на конституционно ниво.

В заключение, както и пленумът на Върховния административен съд посочва в искането си, целта на нормата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията е насочена към значимостта на обществените отношения, регулирани от най-висшите органи на изпълнителната власт. Така от една страна техните актове задължително подлежат на съдебен контрол и с това не попадат в групата на административните актове, които могат да бъдат изключени със закон от оспорване (чл. 120, ал. 2), но от друга – тези актове подлежат на оспорване не пред съдилищата най-общо, а пред Върховния административен съд – съдът, заемащ най-високото място в административното правораздаване.

Трябва да бъде взето предвид също така и обстоятелството, че изложението на пленума очертава проблем по-скоро във второто предложение на чл. 125, ал. 2 от Конституцията и предоставената от него възможност на законодателя да делегира допълнително правораздавателни компетенции в дейността на Върховния административен съд.

С уважение,

КИРИЛ АНАНИЕВ

Министър на здравеопазването