

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от
Министерския съвет на Република България
по
конституционно дело № 2 за 2002 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 14 февруари 2002 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 2 за 2002 г., образувано по искане на главния прокурор на Република България за 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 ѝ "предложение на Висшия съдебен съвет по въпросите: какъв е правният характер на тези предложения, съставляват ли те административен акт в собствен смисъл и подлежат ли на съдебен контрол от страна на Върховния административен съд, включително и в случаите, когато президентът на Република България е издал указ въз основа на тях.

Според главния прокурор "предложенията" на Министерския съвет по чл. 98, т. 6 и по чл. 100, ал. 2 от Конституцията, както и "предложенията" на Висшия съдебен съвет по чл. 129, ал. 2 от Конституцията не са административни актове в собствен смисъл и не подлежат на контрол от Върховния административен съд.

1. Относно правния характер на предложенията на Министерския съвет по чл. 98, т. 6 и чл. 100, ал. 2 от Конституцията и на предложенията на Висшия съдебен съвет по чл. 129, ал. 2 от Конституцията

Съгласно чл. 98, т. 6 от Конституцията президентът на републиката назначава и освобождава от длъжност ръководителите на дипломатическите представителства и постоянните представители на Република България при международни организации по предложение на Министерския съвет, а според чл. 100, ал. 2 президентът назначава и освобождава висшия команден състав на въоръжените сили и удостоява с висши военни звания по предложение на Министерския съвет. Съответно чл. 129, ал. 2 от Конституцията предвижда, че председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор се назначават и освобождават от президента на републиката по предложение на Висшия съдебен съвет за срок от седем години без право на повторно избиране.

За да бъде даден отговор на въпросите в искането, следва да се изясни същността на актовете на Министерския съвет по чл. 98, т. 6 и по чл. 100, ал. 2, съответно на актовете на Висшия съдебен съвет по чл. 129, ал. 2 от Конституцията. С тези актове Министерският съвет и Висшият съдебен съвет в изпълнение на конституционните им правомощия предлагат на президента назначаване или освобождаване от длъжност в случаите по чл. 98, т. 6, чл. 100, ал. 2 и чл. 129, ал. 2. Използваното в конституционните текстове понятие "предложение" не определя вида на акта на Министерския съвет или на Висшия съдебен съвет, с който те се произнасят, а определя единствено неговото съдържание и произтичащите от него правни последици. Такъв извод следва и от чл. 114 от Конституцията, съгласно който Министерският съвет приема постановления, правилници, наредби, разпореждания и решения. Актовете, с които Министерският съвет и Висшият съдебен съвет предлагат на президента назначаването и освобождаването от длъжност в определените от Конституцията случаи, са решения на тези органи, които отразяват формираната воля на съответния орган. Именно поради това по-нататък в становището тези актове ще бъдат наричани

решения, а не предложения, както се наричат те в искането на главния прокурор.

По начало административните актове са актовете, издавани от овластени за това органи в изпълнение на техните конституционни и законови задължения и които едностранно пораждат промени в нечия друга правна сфера. Безспорно е, че решенията на Министерския съвет по чл. 98, т. 6 и по чл. 100, ал. 2 от Конституцията и решенията на Висшия съдебен съвет по чл. 129, ал. 2 от Конституцията се издават от овластени за това от Конституцията органи и съставляват упражняване на властнически правомощия. Правните последици от тези актове се състоят преди всичко (макар и не само) във възникването на правото на президента на републиката да издаде или да откаже да издаде указ за назначаване или освобождаване на съответното лице.

Не споделяме твърдението в искането, че властническите изявления са изявления между два органа, между които съществуват отношения на подчиненост. Властническото изявление е израз на определена компетентност и упражняване на възложени с нормативен акт правомощия и то не се свързва единствено с йерархични отношения и със субординация, а с мястото на съответния орган в системата на държавните органи. Актовете, които са израз на йерархични отношения и субординация, са административни актове, но от категорията на т.н. вътрешнослужебни актове, тъй като те не засягат права или законни интереси на лица извън администрацията на съответния орган на държавна власт и не пораждат правни последици извън тяхната правна сфера. Когато обаче Министерският съвет или Висшият съдебен съвет предлагат на президента на републиката назначаване или освобождаване от длъжност, правните последици от тези актове не са насочени към правната сфера на съответните администрации, а пораждат права и задължения за президента и за посочените в решенията лица, както и за всички други лица, чийто права могат да бъдат засегнати от това предложение.

Доводът, че тези актове не са административни, тъй като не могат да бъдат принудително приведени в изпълнение, е несъстоятелен. Принудата като начин на привеждане в изпълнение не е неотменна

характеристика на административния акт. Начинът на привеждане в изпълнение на административния акт е различен в зависимост от адресата на акта. Тогава, когато адресат на акта е държавен орган, е недопустимо прилагането на принуда, тъй отговорността на този орган е преди всичко политическа и се реализира със средствата и механизмите за контрол, предвидени в Конституцията.

Не е вярно и твърдението в искането, че решенията на Министерския съвет и на Висшия съдебен съвет в случаите по чл. 98, т. 5, чл. 100, ал. 2 и чл. 129, ал. 2 от Конституцията не предизвикват едностранно и самостоятелно правни последици. Напротив, тези актове сами по себе си и независимо от решението на президента предизвикват определени в Конституцията правни последици – те са безусловно необходима предпоставка, за да възникне правомощието на президента да назначи или освободи определеното лице. Липсата на подобен акт прегражда възможността президентът да упражни правомощието си за назначаване или освобождаване в случаите по чл. 98, т. 6, чл. 100, ал. 2 и чл. 129, ал. 2 от Конституцията. Безспорно е, че в тези случаи решението на Министерския съвет или на Висшия съдебен съвет не е достатъчно, за да бъде назначено или освободено лице от съответната длъжност. Правните последици от тези решения обаче са ясни – те са конституционна предпоставка за издаване или отказ от издаване на указ на президента. В такъв смисъл правните последици от решението на Министерския съвет или на Висшия съдебен съвет са самостоятелни и напълно различни от правните последици от указа на президента и те пораждаат действие, различно от действието на указа на президента – от решението на Министерския съвет или на Висшия съдебен съвет възниква правомощието на президента да се произнесе по предложението, а указът на президента поражда правните последици на назначаването или освобождаването на съответните длъжности. Възприемането на твърдението в искането, че решението на Министерския съвет, съответно на Висшия съдебен съвет, няма самостоятелно действие, би било в противоречие и с конституционния принцип на разделение на властите. Напротив, тези текстове ясно очертават механизмите на взаимодействие между отделните органи на

държавна власт, като определят обема и границите на правомощията на всеки от тях, без обаче да създават отношения на йерархичност и субординация между тях.

Посоченото дотук дава основание да се подкрепи изводът, че актовете на Министерския съвет и на Висшия съдебен съвет, с които те предлагат на президента на републиката назначаване или освобождаване от длъжност в случаите по чл. 98, т. 6, по чл. 100, ал. 2 и по чл. 129, ал. 2 от Конституцията, са административни актове.

2. Относно съдебния контрол върху актовете на Министерския съвет по чл. 98, т. 6 и по чл. 100, ал. 2 от Конституцията и актовете на Висшия съдебен съвет по чл. 129, ал. 2 от Конституцията

Съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. Конституционният съд нееднократно е имал повод да се произнесе относно приложимостта на чл. 120, ал. 2 от Конституцията. В Решение № 21 на Конституционния съд от 1995 г. по конституционно дело № 18 за същата година се казва:

“Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията обхваща “всички административни актове” без оглед на техния характер и теоретична квалификация. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 9, ал. 2 от Закона за съдебната власт, където се говори за “всеки” административен акт. Изключването на даден административен акт от кръга на съдебно обжалваемите актове може да стане само чрез закон – чл. 120, ал. 2 in fine от Конституцията. Това разбиране вече е изразено изрично от Конституционния съд в мотивите му към цитирането по-горе решение от 1993 г.” (Решение № 13 на Конституционния съд от 1993 г. по конституционно дело № 13 за същата година).

И по-нататък:

“Не е необходимо Конституционният съд да се спира на етимологичното и семантичното тълкуване на израза “всички” в чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Езиково и логически думата “всички” означава “без изключение”. Изключение се допуска само въз основа на изрична законова разпоредба, но не и според вида на акта... **За прилагането на**

чл. 120, ал. 2 от Конституцията е необходимо и достатъчно актът да е административен; да засяга граждани и/или юридически лица; да не е изключен изрично със закон от кръга на съдебнообжалваемите актове... Законната или доктриналната квалификация на един административен акт като нормативен, индивидуален или общ, вътрешноведомствен или външен не може да бъде конституционен критерий и не изключва този акт *ex constitutionae* (по силата на Конституцията) от кръга на съдебно обжалваемите актове.”

При това положение ако липсва изричен законов текст, изключващ съдебното обжалване на решенията на Министерския съвет по чл. 98, т. 6 и по чл. 100, ал. 2 от Конституцията и на решенията на Висшия съдебен съвет по чл. 129, ал. 2, те подлежат на съдебен контрол от Върховния административен съд, доколкото отговарят на посочените по-горе критерии.

Твърдението в искането, че не съществува правен интерес от самостоятелно обжалване на решенията на Министерския съвет и на Висшия съдебен съвет в случаите по чл. 98, т. 6, чл. 100, ал. 2 и чл. 129, ал. 2 от Конституцията, не може да обоснове извод, че съдебният контрол върху тези актове е по начало изключен, дори и при липса на изричен законов текст в такъв смисъл. Въпросът дали съществува или не правен интерес от обжалването на един административен акт е въпрос от компетентността на съда, пред който е образувано делото. Ако няма законов текст, изключващ съдебния контрол върху този акт, наличието или липсата на правен интерес ще бъдат преценявани във всеки конкретен случай от решаващия съд, доколкото правният интерес е абсолютна процесуална предпоставка за допустимостта на жалбата.

Както се сочи в искането, само Конституционният съд може да преценява дали и доколко твърдяните недостатъци на някой от елементите на сложния фактически състав се отразяват върху действителността на президентския указ, от който произтичат правните последици на назначаването или освобождаването от длъжност. Това е така, тъй като указите на президента подлежат на оспорване като противоконституционни само пред Конституционния съд. Указът на президента обаче е акт, различен от решението на Министерския съвет

и на Висшия съдебен съвет и контролът, който Конституционният съд упражнява върху конституционособразността на указа, не изключва контрола за законосъобразност върху решението на Министерския съвет или на Вишсия съдебен съвет, с което се предлага на президента назначаване или освобождаване от длъжност.

Не е вярно твърдението в искането, че съдебното обжалване позволявало Върховният административен съд да контролира една от предпоставките за издаване на указа на президента и по този начин да контролира президента. В мотивите на Решение № 13 на Конституционния съд от 1993 г. по конституционно дело № 13 за същата година се казва:

“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 административния орган.”

Върховният административен съд може да контролира единствено законосъобразността на акта на Министерския съвет и на Висшия съдебен съвет и съответствието на направеното от тях предложение със законовите изисквания. Такива законови изисквания има например в чл. 90, ал. 2 и 3 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България относно присвояването на висши офицерски звания, такива законови изисквания биха могли да се съдържат в един бъдещ Закон за дипломатическата служба относно назначаването на ръководители на дипломатическите представителства и постоянните представители на Република България при международни организации. И накрая такива законови изисквания има в чл. 127, ал. 7 от Закона за съдебната власт за заемане на длъжностите председател на Върховния касационен съд, председател на Върховния административен съд и главен прокурор. Същевременно съгласно чл. 129, ал. 2 от Конституцията президентът не може да откаже повторно направено от Висшия съдебен съвет предложение. В тази връзка се поставя въпросът какво следва да стори

президентът, ако повторно направеното предложение от Висшия съдебен съвет не е съобразено с изискванията в Закона за съдебната власт – дали той е длъжен да издаде указ въпреки противоречието със закона или може да оспори решението на Висшия съдебен съвет пред Върховния административен съд като незаконосъобразно. Според нас и нормативната уредба, и духът и принципите на Конституцията дават основание за еднозначен отговор в смисъл, че в тези случаи решението на Висшия съдебен съвет може да бъде оспорено като незаконосъобразно пред Върховния административен съд.

Не е основателно и твърдението, че по този начин се игнорира Конституционният съд и контролът му върху указите на президента. Върховният административен съд не контролира предложенията на Министерския съвет и на Висшия съдебен съвет по същество и от гледна точка на тяхната дискреционна преценка, а упражнява контрол за законосъобразност по чл. 125 от Конституцията върху актовете на тези органи. Този контрол няма нищо общо с контрола, който Конституционният съд упражнява върху указите на президента по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Предвид гореизложеното считаме, че решенията на Министерския съвет и на Висшия съдебен съвет, с които те предлагат на президента на Република България назначаване и освобождаване от длъжност в случаите по чл. 98, т. 6, чл. 100, ал. 2 и чл. 129, ал. 2 от Конституцията, са административни актове и подлежат на контрол за законосъобразност пред Върховния административен съд, ако липсва изричен законов текст в друг смисъл.



МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Симеон Сакскобурготски)