

Вх. № 236 КБ
 Дата 28.07.22

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
 РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Гр.София, бул. Дондуков № 1

СТАНОВИЩЕ

от

**СДРУЖЕНИЕ "БЪЛГАРСКА БРАНШОВА
 КАМАРА ПЪТИЩА"**, БУЛСТАТ: 121842383,
 с адрес: гр. София, бул. „Македония“ № 12,
 ет. 2, ап. 2, представлявано от инж. Стефан
 Чайков – Председател на Управителния
 съвет

Относно: Искане от народни
 представители от 47-то НАРОДНО
 СЪБРАНИЕ, на основание чл. 150, ал.1 и
 чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията на Р.
 България относно установяване на
 противоконституционност на разпоредбите
 на Решение на Народното събрание за
 предприемане на действия от Агенция
 „Пътна инфраструктура“ за осъществяване
 на дейностите по поддържане на
 републиканската пътна мрежа, прието на
 20.04.2022 г., обн. в Държавен вестник, брой
 32 от 26.04. 2022 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с Ваше Определение от 28.06.2022г. по конституционно
 дело № 10 от 2022г. и предвид предоставената ни възможност в качеството на
 заинтересована организация по делото, предоставяме на Вниманието Ви и
 моля да съобразите настоящото писмено становище на Българска Браншова
 Камара „Пътища“:

Считаме че оспореното Решение на Народното събрание на
 Република България, прието на 20.04.2022г., обн. в ДВ бр.32 от 26.04.2022г.,
 имащо за предмет предприемане на действия от страна на конкретен държавен
 орган – Агенция „Пътна инфраструктура“ за осъществяване на дейностите по
 поддържане на републиканската пътна мрежа, е противоконституционно и

несъответно на Конституцията на България, като по своя смисъл същото създава задължения за държавен орган, както и за частноправни субекти, в противоречие с основните принципи на Конституцията на страната.

Видно от преамбюла на въпросното Решение, същото е прието на основание чл.86, ал.1 от Конституцията и във връзка с „доклад на Агенция „Пътна инфраструктура“ от 30.03.2022г. за констатиране на опасност от настъпването на невъзможност за Агенция „Пътна инфраструктура“ за осъществяване на дейности по поддържане на републиканските пътища на територията на цялата страна и с цел осигуряване на безопасността и опазване на живота и здравето на ползвателите на републиканските пътища“. От цитираното е видно, че въпросното Решение се обосновава с оглед на защита на публичен интерес, в това число и с най-ценното – опазването на здравето и живота на ползвателите на републиканските пътища.

Същевременно обаче, същото претендира да постигне посочената цел с изцяло несъответни на Конституцията решения в съдържанието си и чрез предвиденото в същата (чл.86, ал.2 от Конституцията) задължителна сила на Решенията на Народното събрание.

В мотивите към Решението се изтъква, че *"е налице реална опасност от настъпване на обективна невъзможност за изпълнение на законовите задължения на Агенция „Пътна инфраструктура“ за поддържане на Републиканската пътна мрежа ..."*. В изложението са посочени обстоятелствата, които според вносителите са довели до *"обективна невъзможност за изпълнение на законовите задължения"* от страна на държавната Агенция „Пътна инфраструктура“ („АПИ“). Касае се за поредица от действия на самата Агенция и на ресорното министерство на регионалното развитие и благоустройството, изразяващи се в – залагане в бюджета на АПИ на разходи за поддържане на републиканската пътна мрежа, чиято *"стойност предварително е било ясно, че е твърде ниска"*; предсрочно прекратяване на сключените през 2019-2020г. договори за извършване на поддържане (превантивно, текущо, зимно и ремонтно-възстановителни работи при аварийни ситуации) на републиканската мрежа, в тази връзка относно договорите - *"изразени и предположения за тяхната недействителност"*; откриване на нови процедури за възлагане на обществени поръчки по пътното поддържане – с Решения на Председателя на УС на АПИ през октомври 2021г., и последващото им прекратяване през същия месец октомври 2021г.; второ откриване на нови процедури за възлагане на пътното поддържане с Решения на Председателя на УС на АПИ от март 2022г. и отново прекратяване на новооткритите процедури с Решения от юни 2022г.; висока задължнялост на държавата към дружествата по пътното поддържане поради непогасяване на изискуемите задължения за изпълнена работа.

Искаме да акцентираме, че описаните действия не обосновават публичен интерес, какъвто се твърди от вносителя - да съществува. Ако в резултат на неподготвени и непоследователни действия по управление на републиканската пътна мрежа, се е стигнало до неизпълнение на договорни задължения, също и на законови задължения по поддържане на републиканската пътна мрежа от страна на държавата, то това не представлява оправдан публичен интерес за приемане на Решението на НС от 20.04.2022 година.

Считаме също, че изброените действия не покриват съдържанието на института „обективна невъзможност“, който по правило принадлежи на гражданското, а не на публичното право. Визираната „обективна невъзможност за изпълнение на законовите задължения“ не формира легитимна нормотворческа цел.

Нищо от изложеното в мотивите при внасяне на Решението не обосновава публичен интерес, който да бъде приоритизиран над правилата на Основния ни закон. **А неизпълнението на законови задължения, (поради каквато и да е причина), никога не формира легитимна цел, оправдаваща публичен интерес, който още повече да бъде защитен чрез несъответни на конституцията правни средства.**

Когато става дума за публичноправните субекти, грижата следва да е квалифицирана, а държавата по дефиниция трябва да е отговорна и почтена (*nobile officium*) - Решение №15 от 21.12.2010г. по конституционно дело №9/2010г. на Конституционния съд на РБ.

Следва да се посочи, че независимо от конкретната ситуация - в случая възникналите проблеми, свързани с осигуряването на поддръжката на републиканската пътна мрежа, не съществува конституционна възможност Народното събрание да приема задължителни актове - в случая Решение по чл.86, ал.2 от Конституцията, които да са изградени на базата на неясни и произволни критерии и принципи, несъответни на Основния закон на страната. Подобни актове на Народното събрание нито могат, нито следва да бъдат обосновавани, чрез каквито и да било конкретни обстоятелства или публични интереси, които се претендира да бъдат защитени с Решението, тъй като **принципите на правовата държава не допускат целесъобразността да превалира над принципа за законност.** В своята практика конституционният съд на Република България е имал възможност да разгледа подобни несъответни на Конституцията „възможности“. Например, в мотивите на Решение №12/28.11.2013г., постановено по конституционно дело №9/2013г., Конституционният съд посочва изрично, че:

„Конституцията брани защитаваните от нея блага от действия contra legem, но също и от действия praeter legem. Тя не позволява да се борави с критерии не само различни от предвидените и конституционно съобразните (тези по ал.1 на чл.17 ЗУЧК), но и с такива с неопределено и неотносимо към уредената хипотеза съдържание, което води до произволно, съобразено само с интереса в конкретния случай решение“.

Изложеното принципно разбиране на Конституционния съд е проявление на изискването за законност на актовете на Народното събрание, което не може да бъде „изместено“ с произволни критерии и *ad hoc* съображения, произтичащи от каквито и да е конкретни обстоятелства. В светлината на оспореното Решение на Народното събрание, това означава, че не съществува конституционна възможност да се „оправдаят“ задължителните предвиждания в оспореното Решение с оглед спазването на задължението на изпълнителната власт да осигури на гражданите безопасни условия за движение по републиканската пътна мрежа. Публичният интерес от създаването на такива условия, не може да бъде защитаван с актовете, които противоречат на Конституцията.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ, моля да съобразите, че настоящето становище няма за цел да повтаря вече изразените доводи в направеното Искане от 04.05.2022г. до Конституционния съд за установяване на противоконституционност на оспореното решение на Народното събрание, които заявяваме, че принципно поддържаме.

Считаме обаче, че същите не изчерпват противоречията, съдържащи се в оспореното Решение с принципите и конкретните норми на Конституцията на Р. България:

1. Противоречие с принципа за правовата държава - чл.4, ал.1 КРБ;

Считаме, че преди всичко, оспореното Решение на Народното събрание на Р. България е прието в нарушение на принципа на правовата държава, който е изрично установен в чл. 4 от Конституцията.

От фактическа страна, въпросното Решение на Народното събрание предвижда по отношение на подписаните между АПИ, като възложител, и дружествата изпълнители, Договори за възлагане на обществена поръчка с предмет „Определяне на изпълнител за извършване на поддържане (превантивно, текущо, зимно и ремонтно-възстановителни работи при аварийни ситуации) на републиканските пътища, стопанисвани от АПИ,

съгласно чл.19, ал.1, т.1 от Закона за пътищата" („Договорът за обществена поръчка"/ „Договорът за пътно поддържане на републиканската пътна мрежа"), следните условия:

- Създаване на конкретно задължение за държавен орган - Агенция „Пътна инфраструктура" да извърши разплащания по сключените от нея договори за пътно поддържане на републиканската пътна мрежа¹, но в определен размер - 50 на сто от всички финансови задължения на Агенцията, възникнали по изпълнени дейности, сертифицирани (т.е. по които изработеното е прието от АПИ) (т. 1 по Решение);

- Създаване на конкретно задължение за държавен орган - Агенция „Пътна инфраструктура" да извърши разплащания (останалите 50 на сто на същите финансови задължения), но само след Решение на Народното събрание, обусловено от доклад, изготвен от междуведомствена работна група за установяване на изпълнени дейности, както и становище на парламентарната Комисия по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление (т. 2 по Решение);

- Създаване на конкретно задължение за държавен орган - Агенция „Пътна инфраструктура" да предприеме всички правни и фактически

¹ В съответствие с чл.5 от Договора за обществена поръчка, Изпълнителят е длъжен да извършва дейности по поддържане на републиканските пътища, които се възлагат от Възложителя с месечни, допълнителни и извънредни задания, вкл. задания за зимно поддържане.

В съответствие с чл.6, ал.3 от Договора за обществена поръчка плащанията към Изпълнителя се извършват в 30-дневен срок след представяне на фактура на база на одобрени от Възложителя Сертификати за извършени работи/дейности. Дефиницията за понятието „Сертификат" се съдържа в Раздел I (Дефиниции), т.19 от Договора за обществена поръчка, в съответствие с която Сертификат означава отчет за извършените и приети видове работи/дейности по количество и стойност за определен период и който е основание за плащане от страна на Възложителя. По силата на чл.9, ал.5 от Договора за обществена поръчка и чл.264, ал.1 ЗЗД - Възложителят приема (проверява и одобрява) представените от Изпълнителя Сертификати за изпълнени видове работи/дейности. В съответствие с чл.7, ал.1, т. 1 и т. 2 от Договора за обществена поръчка - цената се изплаща въз основа на Сертификат за плащане, съставен от Изпълнителя, съгласуван със съответното ОПУ и одобрен от Възложителя АПИ, както и въз основа на издадена данъчна фактура в полза на Възложителя след одобряването на съответния Сертификат от негова страна.

Между АПИ и Изпълнителите са подписани Споразумения към Договора за обществена поръчка, в които изрично между страните са установени паричните задължения на АПИ към Изпълнителя за извършените и приети видове работи/дейности и е призната тяхната дължимост от страна на АПИ (съгласно Приложенията към Споразумението). По силата на подписаните Споразумения, падежът на всички признати в него парични задължения е определен на дата 30.06.2022г., (съответно на дата 31.07.2022г. - за работите/дейности по Приложение №4 към Споразумението

дейности по възлагане на нови дейности по сключени договори и до подписването нови договори (избрани в резултат на открити процедури по реда на ЗОП) и да извърши плащания по утвърдения бюджет на Агенцията (т.3 по Решение);

- Създаване на конкретно задължение за държавен орган - Агенция „Пътна инфраструктура“ да предприеме всички необходими правни и фактически действия, за да бъдат своевременно и напълно завършени всички започнати дейности, възложени въз основа на действащите към момента договори, като заплащането на дейностите да бъдат извършени в съответствие с бюджета на Агенцията въз основа и в размера съгласно на доклад на междуведомствената работна група за установяването на изпълнението на дейностите (т.4 по Решението).

1.1. От посоченото става ясно, че задължителна сила на оспореното Решение по реда на чл.86, ал.2 от Конституцията, засяга (преурежда) правоотношения, които са възникнали и изпълнени към момента на приемането на оспореното Решение. Става дума за правоотношения по вече сключени договори, които са изпълнени изцяло или отчасти, „измененията“, на които (въз основа на оспореното Решение) засягат правата и законните интереси на частноправни субекти. Респективно, засяга се имуществото на тези субекти, а като цяло, изпълнението на въпросните договори задължително се обвързва от актове (ново решение на НС, въз основа на доклад на междуведомствената работна група и становище на парламентарната Комисия по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление) и действия на трети лица, които не са страни по правоотношенията.

1.2. При оценка на ефекта на оспореното Решение, следва да се вземе предвид и обстоятелството, че неговите задължителни последици настъпват напълно неочаквано и в пълен разрез със съдържанието на вече сключени договори. В този смисъл оспореното Решение е в пълен противовес с **принципа за защита на оправданите правни очаквания и предвидимост на правното регулиране**. Както посочва Конституционният съд в своята практика, *„Предвидимостта на правното регулиране е предпоставка на правната сигурност, а от тук - и съществено измерение на самата правова държава.“* Очевидно е, че в настоящия случай, за подобна предвидимост не може и да става дума, тъй като самата намеса в гражданскоправните отношения по вече сключени договори (независимо от цялостния им фактически състав на възникване по реда на ЗОП), извършена с оспореното Решение, е принципно безпрецедентна в законодателната практика в страната. Отново Конституционният съд в своята практика (Решение №8/27.06.2017г. по к.д.№ 1/2017г.) посочва ясно, че: *„Като свързан с принципа на правната сигурност принципът за защита на оправданите правни очаквания изисква да бъдат избягвани всякакви внезапни, неочаквани и непропорционални на конституционните стандарти законодателни промени. За всяко законодателство при въвеждане на промени в установените правила съществува изискване за защита на оправданите правни очаквания.“*

Оспореното Решение не само е в дисонанс с принципа на оправданите очаквания. Напротив, същото е еманация на неочаквана, неоправдана, и което е най - важно, несъответна на Конституцията намеса в гражданския оборот.

1.3. Същото е в противоречие и с друго проявление на правовата държава - **материалната справедливост, от която също произтича изискването за последователност и предвидимост на законодателството**, но последните не изчерпват критерия за материална справедливост. Материалната справедливост изисква смисълът и съдържанието на правните норми да съответства на гарантираните в Конституцията основни права. Доколкото оспореното Решение е задължително, по смисъла на чл.86, ал.2 от Конституцията, към него следва да се приложи същият критерий за преценка за съответствие с Конституцията, но в конкретния случай той липсва. Създаването на задължения за държавен орган, несъответни на правната рамка, уреждаща дейността му (макар, че сключването на договори от страна Агенцията е проявление на гражданска правосубектност), наложената последваща промяна в съдържанието на възникнало гражданско правоотношение, в частност промяната на условията и предпоставките за изпълнението на съответните договори, и обуславянето на действията на страните по тях от актове на трети лица, на които се придава своеобразна (*sui generis*) задължителна сила, е в пълно несъответствие с принципа на правовата държава. В тази насока, считаме за относими мотивите на Решение № 3/28.04.2020г. по к.д. № 5 от 2019г на Конституционния съд, който посочва, че: *„Разбиранията за правовата държава имат обаче общо ядро, чиито съществени елементи са отричане на абсолютната власт в държавата, признаване на господството на правото, инкорпориращо най-висшите цивилизационни ценности, гаранции и закрила на личната и политическата свобода чрез разделяне, ограничаване и балансиране при упражняването на държавната власт, както и съдебен контрол.“*

1.4. Считаме че при преценка на несъответствието на оспореното Решение с Конституцията, следва да се отбележи и **непосредствения (задължителен) ефект на това Решение върху собствеността на частноправни субекти**. Всяко правоотношение, в частност правоотношенията, които произтичат от договорни фактически състави, поначало са източник на права и задължения за страните по тях (конкретните договори, които са предмет на оспореното Решение на Народното събрание, представляват договори за изработка, които са двустранни, възмездни и комутативни договори). Правото на вземане за възнаграждение, което възниква по силата на същите, безспорно е част от имуществото на съответния гражданскоправен субект - изпълнител по договор за изработка, а промяна в срока и/или условията за заплащане на възнаграждение на изпълнителя (извън установеното в договора) или обуславянето му от актове външни на договора, засяга имуществото (собствеността) на това лице по неоправдан и несъответен на Конституцията начин. В Решение №3/24.02.2022г. по к.д.№16 от 2021г. на

конституционния съд, в насока на възможните ограничения на собствеността, се посочва, че:

„Възможността правото на собственост да бъде ограничавано в името на друга конституционна ценност поставя на преден план въпроса за пределите на намеса в защитеното му съдържание, които се извеждат от принципа на правовата държава.

„Класически компонент на правовата държава е изискването за пропорционалност като част от разбирането за справедливост (материалното измерение на правовата държава). Принципът на пропорционалност е утвърден като необходим ориентир и мяра за съразмерност за балансиране на правната уредба, когато се отнася за ограничаване на основни права.“

1.5. При преценка на оспореното Решение, считаме, че следва да се оцени и неоправдания му ретроактивен ефект върху заварени правоотношения, при това целен и наложен с Решение на Народното събрание, а не чрез „обичайната“ форма – закон. Обратното действие на закона (независимо дали става дума за същинско или несъщинско обратно действие), винаги създава опасност за правния ред, поради което и неоправданото му прилагане съдържа потенциал за засягане на основни права, предмет на конституционна защита. В тази насока, считаме, че следва да се приложат мотивите на Решение №4/20.04.2021г. по к.д. №1 от 2021г., в което в изложената насока се сочи:

„Проявление на правовата държава в материален смисъл е изискването за материалната справедливост. При засягане с ретроактивни законодателни мерки на придобити конституционни права тя се накърнява. Това е така заради съществуващата обвързаност между формалния елемент на правовата държава – правната сигурност и материалното ѝ съдържание (Решение № 12/2016г. по к. д. № 13/2015г.).“

Пак в мотивите на същото Решение на конституционния съд се постулира, че: *„Принципът на равенство пред закона има две основни проявни форми – забрана за произволно неравнопоставяне и задължение за равно третиране (Решение № 1/2005г. по к. д. № 8/2004г.). Забраната за произвол е материален елемент от принципа за правова държава и е насочен към държавните органи, в това число и законодателя. Повелята за равно третиране се изразява в задължение за публичната власт да третира "еднаквите еднакво" (Решение № 11/2010г. по к. д. № 13/2010г.).“*

Считаме, че намесата на оспореното Решение по отношение на съществуващи правоотношения между равнопоставени субекти, е именно в степен конституционен произвол по смисъла на цитираните мотиви на Конституционния съд. Едно от проявленията на този произвол е и неравното третиране, в случая на страните по съответните договори, тъй като изпълнението на едната от тях – в случая на възложителя (Агенцията) се отлага и обуславя от външни на волята и възможностите на кредитора действия.

2. Противоречие с принципа за разделение на властите-чл.8 вр.с чл.62, ал.1, с чл.105, ал.1 и чл.106, предл. първо и второ КРБ;

2.1. Считаме, че оспореното Решение на Народното събрание е несъответно на Конституцията предвид противоречието на същото с конституционно установения принцип на разделение на властите. Същото е посочено и в Искането на народните представители, които на основание чл.150, ал.1 от Конституцията са сезирали Конституционния съд по настоящето дело. Обосноваването на това конкретно противоречие на оспореното Решение с Конституцията, но след вече посоченото в т. 1 на това становище противоречие с принципа за правовата държава не е случайно. Съобразно практика на Конституционния съд на Р. България, принципа за разделение на властите е приложение и еманация на принципа за правова държава. Спазването му е част от съдържанието на правовата държава, изградена върху принципа за върховенството на правото. Касае се за разпределение на компетентностите между трите групи органи, което цели, в това число и недопускане на произвол (Решение №9/04.10. 2011г. по к.д.№7/2011г.). В този смисъл, от съдържанието на оспореното Решение е видно, че същото е насочено към регулиране на конкретни (вече възникнали) обществени отношения чрез прилагане на управленски правомощия и компетентност, които са очевидно извън тези установени в Конституцията като компетентност на Народното събрание.

Дори за незапознати с конституционните принципи и норми, определящи принципа за разделението на властите, е ясно, че дейностите и въобще законодателно установените функции по поддържане на републиканската пътна мрежа, са извън установените в Конституцията правомощия на Народното събрание. Същите са част от компетентността на системата на изпълнителната власт, като на основание чл.105, ал.2 и чл.106 от Конституцията, същите са част от правомощията на Министерския съвет и функционално компетентния орган в системата на изпълнителната власт - Агенция „Пътна инфраструктура“. В подкрепа на казаното са нормите на Закона за пътищата, която ясно конкретизира в чл.19а, ал.1 от същия, че именно „Министерският съвет определя държавната политика за планирането, изграждането, управлението и поддържането на пътната инфраструктура в Република България“. Що се отнася до Агенция „Пътна инфраструктура“, същата съобразно чл.21, ал.3 от същия закон „осъществява управлението на републиканските пътища в съответствие със средносрочните оперативни програми“. От съдържанието на оспореното Решение на Народното събрание е съвсем видимо „навлизането“, от страна Народното събрание, в сферата на дейност на изпълнителната власт, т.к. оспореното Решение, от една страна е насочено към приемането на конкретни оперативни решения и определянето на поведението на едната от страните по конкретни договори, касаещи

поддръжката на републиканската пътна мрежа (същите са сключени при упражняване на конкретна административна компетентност и последващо проявление на гражданската правосубектност на функционално компетентния орган – Агенция „Пътна инфраструктура“), а от друга страна, същото това Решение, в очевидно нарушение на чл.106 от Конституцията, определя механизми за разходване средства от държавния бюджет, което е функция на изпълнителната власт, в съответствие със съответния Закон за държавния бюджет. Следва да се посочи, че никакъв публичен интерес не може да обоснове конституционно съобразна възможност на Народното събрание да изземва функции, или въобще компетентност на изпълнителната власт.

Както се посочва в мотивите на Решение №10/28.09.2021г. по к.д.№8/2021г. - „*Все в духа на принципа на разделение на властите Конституцията определя и компетентността на Народното събрание, което също идва да покаже, че не му позволява да се намесва във всеки аспект на управлението. Ако под претекст, че е нужен контрол и прозрачност в дейността на висши държавни органи, парламентът чрез превратно тълкуване на конституционните разпоредби, които определят неговия правен статус и правомощия, им придаде по-широк смисъл, отколкото те имат, това ще предизвика съществено смущение в конституционно закрепената формула, по която следва да функционира управлението на държавата.*“

В сходна насока може да се цитират и мотивите на Решение №9/04.10.2011г. на Конституционния съд постановено по к.д.№7/2011г., в което ясно се посочва, че:

„*С оглед принципа за разделение на властите е недопустимо законодателната власт да присвоява управленски правомощия, които Конституцията не ѝ е предоставила, какъвто е настоящият случай. Трябва да се отбележи, че чл.8 от Конституцията е основополагаща норма, а държавната власт има три основни сфери на проявление, възложени на три основни системи от органи, относително независими един от друг, които функционират в определена взаимна връзка. Те взаимодействат помежду си и са проява на държавната власт. Разделението на властите не трябва да води до изолация, а до взаимодействие между тях (Решение № 6 от 1993г. по к. д. № 4 от 1993г.; Решение № 1 от 1999г. по к.д.№34 от 1998г.; Решение № 15 от 1999г. по к. д. № 11 от 1999г. и др.). Разбирането за демокрация и правова държава е свързано неразривно с правилото на чл.8 от Конституцията.*“

Пълното смесване на компетентност и навлизане на Народното събрание в сферата на дейност на изпълнителната власт е видно в почти всички съдържателни части на оспореното Решение. Например, съгласно т.1 на Решението се определя конкретен размер на от „*всички финансови задължения на Агенцията*“, които същата следва да заплати. (Очевидно, е че Решението на народното събрание, напълно фриволно не държи сметка нито за конкретното

съдържание на съответните договори, нито за произтичащите от закона правомощия на Агенцията, като конкретни права и задължения, свързани със същите тези договори). Процесът на „навлизане“ в сферата на дейност на изпълнителната власт продължава и в съдържанието на т.2 от Решението, в която част на същото Народно събрание определя кога и при какви условия ще се заплатят „останалите 50 на сто от финансовите задължения на Агенцията“ чрез свое конкретно оперативнo решение по въпроса. Но иначе, същото това последващо решение ще следва да бъде взето въз основа на доклад, изготвен от Междуведомствена работна група за установяването на изпълнението на дейности, създадена със Заповед на министъра на регионалното развитие и благоустройство и Заповед на Министъра на финансите – все помощни административни органи, които могат да подпомагат дейността на административни органи, но не и на Народното събрание. Предвижда се, като допълнително условие за погасяване на задълженията на АПИ и становище от Парламентарната комисия по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление, което също да предпостави Решението на Народното събрание за погасяване на вземания на лицата за изпълнени изработки. Считаме, че нищо в съдържанието на установените в чл.84 и сл. норми на Конституцията, определящи на компетентността на Народното събрание не може да обоснове съответствие на въпросното Решение с Конституцията.

2.2. Извън очевидния аспект на директна и недопустима намеса на Народното събрание (чрез оспореното Решение) в сферата на дейност на изпълнителната власт, е налице и **недопустимо накърняване на конституционноправния статут на държавни органи**. Моля да съобразите, че в своята практика, Конституционният съд далеч не изчерпва въпроса за защита на принципа за разделение на властите, единствено и само предвид конституционно установения баланс между властите. В Решение № 4/08.07.2008г., постановено по конституционно дело №4 от 2008г. се посочва и това, че:

„Конституционноправният статут на държавните органи не може да бъде накърняван не само чрез вмесване и подчинение, което би съставлявало непосредствено нарушение на принципа за разделение на властите, но и чрез засягане на престижа и достойнството им по начин, който не се отнася пряко до изпълнението на функциите им.“

Независимо от конкретните причини, които са дали повод на Конституционния съд да формира по-горе цитираните мотиви в своето Решение №4 от 2008г., то напълно ясно, че изземването на функции и неконституционно съобразната намеса в работата на изпълнителната власт, освен посоченото, засяга и престижа на един или друг държавен орган – в

случая Агенция „Пътна инфраструктура“, което от своя страна има цялостен ефект върху упражняването на функциите на този орган, а от там и засяга цялостното функциониране на държавната власт. Този аспект на несъответствие на оспореното Решение с Конституцията, по наше мнение, е също изключително важен, тъй като същият надхвърля конкретните обстоятелства, които са дали повод за приемането на Решението на Народното събрание и касае цялостното упражняване на държавната власт, като прозрачен и предвидим процес, развиващ в рамките на установения от Конституцията принцип за върховенство на правото.

3. Противоречие на оспореното Решение с чл.19, ал.2 от Конституцията на Р. България;

Още в най-ранната си практика Конституционният съд застъпва, че принципът на равенство пред законите по отношение на уредбата на стопанската дейност на правните субекти, намира израз в изискването на чл.19, ал.2 от Конституцията чрез законите да се създават и гарантират на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност. (Решение №8 от 12.05.1999г. по к. д. № 4/1999г.)

С днешна дата този принцип на Основния закон следва и от наднационалната правна рамка, приложима в държавата. В Решение № 5 от 14.06.2022г. по к.д. № 13/2021г. Конституционният съд сочи, че принципът на равенството е основен елемент от пряко приложимата уредба на правото на Европейският съюз като "правов съюз".

Съгласно мотивите на Решението „Равенството пред закона се изразява в две основни форми - задължение за равно третиране и забрана за произволно неравно третиране (Решение № 4 от 20.04.2021г. по к.д. № 1/2021г. и Решение № 1 от 27.01.2005г. по к.д. № 8/2004г.). Забраната за произвол е материален елемент от принципа на правовата държава и е насочен към държавните органи, включително и към законодателя.“

В светлината на изложеното, считаме, че Решението на НС, чиято проверка за съответствие с Конституцията се търси по настоящото дело, представлява именно „произвол“ от страна на законодателния орган, в нарушение на визираната забрана.

Съгласно рабрирането на сезирания съд „В правовата държава повелята за равно третиране задължава нормотвореца да урежда подобните случаи по еднакъв начин, а различните - по различен, респ. задължение на публичната власт е да третира "еднаквите еднакво" (Решение № 4 от 20.04.2021г. по к.д. № 1/2021г. и

Решение № 11 от 10.05.2010г. по к.д. № 13/2010г.). Само така може да се гарантира равенството пред закона и да се осигури справедливост в обществото.“

Разглежданото Решение на НС, във всичките му точки, не отговаря на базовите материалните критерий за еднакво третиране на стопанските субекти. С това решение, първо, се приоритизира една от страните по договора – Възложителят АПИ, което е абсолютно недопустимо. Под приоритизиране имаме предвид залагането в договора в полза на Агенцията на условия, в отклонение от правилата на облигационната структура на договора за изработка.

Второ, урежда се погасяването на вземанията за възнаграждение за приета работа по договор за изработка, да са обусловени от действия и актове на трети лица, при напълно неясни и никъде неустановени материалните критерии. В Решението на НС е записано, че плащане на „останалите 50 на сто от всички задължения на Агенцията по т.1 по изпълнени дейности, сертифицирани до момента на влизане в сила на това решение“ ще се извърши след решение на НС въз основа на доклад, изготвен от междуведомствена група за установяване на изпълнените дейности и становище на Парламентарната група по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление.

Никъде обаче не се съдържат каквито и да било материални критерии, при които ще се преразглежда и решава заплащането на изпълнената работа - т.е. при какви материални критерии ще се извършва преразглеждането на приетата работа и в какво ще се състои самото преразглеждане на вече приетата работа съгласно договора от Възложителя АПИ? Какъв ще бъде предметът на доклада на междуведомствената работна група и какви критерии ще прилага тази група „за установяване на изпълнените дейности“, доколкото все пак се касае за работа, която е приета /сертифицирана/ при условията на сключен и изпълнен договор? Как този доклад ще рефлектира върху договорната връзка? Какъв ще е предметът на становището на Парламентарната комисия и как той ще засегне облигационното правоотношение? Отпадат ли критериите за приемане на работа по сключените договори? Какви ще бъдат последиците от актовете на тези органи по отношение на стабилизирания факт на приемането на работата? При какви материални критерии ще се извършва плащането? Ще се извършва ли изобщо плащане на приетата работа - може ли междуведомствената работна група или парламентарната комисия да решат, че АПИ не дължи да погасява вземанията за възнаграждение? Ако да - в какъв размер, при какви условия и срокове ще се заплаща на изпълнителите? Може ли договорът да се променя едностранно, без съгласието на другата страна, в случая - без съгласие на изпълнителя? Може ли възникнало договорно правоотношение да се променя едностранно и с обратно действие?

В обобщение, изброените неясноти сочат на груба интервенция в стопанските отношения, чрез едностранна и последваща регулация по

отношение на възникнали договорни правоотношения, с недопустим ретроактивен ефект, при нарушаване на принципа за съгласие на страните, чрез промяна в договорната връзка при неустановени критерии и правила. По правило такава уредба е предпоставка за произвол и злоупотреба с права.

В Решение № 1 от 29.01.2015г. по к.д. №5/2014г., Конституционният съд е изразил ясна позиция за това, че актовете на НС не следва да създават предпоставки за субективизъм и свободна преценка за обхвата на изключенията, когато такива се въвеждат. *„Неяснотата относно съдържанието на правните понятия открива възможност за голяма доза субективизъм. Това и без предвидената изключителност на случая на отказ за разрешение за осъществяване на износ може да има за последица дори злоупотреба с права. Открита е възможност за широка и твърде свободна преценка за обхвата на изключението, обхват, определен с използваните понятия "сериозност", "временен недостиг", "задоволяване на здравни потребности на населението" и др. - понятия, които не са определени в закона и последиците от използването на които могат да нарушават принципа на инициатива в стопанския живот и равно отношение и еднакви правни условия за стопанска дейност."*

Създадената регулация не е обоснована с обществен интерес, чиято защита да бъде въздигната с приоритет над принципа на чл.19, ал.2 от Основния закон, чрез конкретните му проявления - стабилност на правните сделки и предвидимост на правните последици от различните юридически факти.

В Решение № 4/11.03.2014г. по к.д. №12/2013г. *„Безспорно законодателят преценява начина на уреждане на преходните правни отношения, но той следва да го съобрази с принципа на правната сигурност, изискващ стабилност на правните сделки и предвидимост на правните последици от различните юридически факти."*

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Моля предвид изложените съображения, да обявите противоконституционността на Решение на Народното събрание на Република България, прието на 20.04.2022г., обн. В ДВ бр.32 от 26.04.2022 година.

С уважение:

За СДРУЖЕНИЕ "БЪЛГАРСКА БРАНШОВА КАМАРА ПЪТИЩА" ,

инж. Стефан Чайков, Председател на Управителния съвет

