

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**ПРАВНО МНЕНИЕ**

от проф. Иван Русчев, д.ю.н.,

Юридически факултет на СУ „Св. Климент Охридски“,

член - кореспондент на БАН

**Относно:** образуваното по 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 Република България, конституционно дело № 10 от 2022 г. с предмет 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, бр. 32 от 26.04. 2022 г., в цялост.

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Със свое Определение от 28.06.2022 г. Конституционният съд на Република България е допуснал за разглеждане по същество искането на 59 народни представители от 47-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 20.04.2022 г. за предприемане на действия от Агенция „Пътна инфраструктура“ за осъществяване на дейностите по поддържане на републиканската пътна мрежа (обн. ДВ, бр. 32 от 26. 4. 2022 г.), в цялост.

На основание чл.20а, ал.3 от ПОДКС и отправена до мен покана, предлагам на вниманието Ви своето правно мнение по предмета на к. д. № 10/2022 г.

В искането се твърди, че оспореното решение е противоконституционно поради противоречие с **принципа на правовата държава**, прогласен в чл. 4, ал. 1; с **принципа на разделение на властите**, прогласен в чл. 8, ал. 1 (във връзка с чл. 62, ал. 1, с чл. 105, ал. 1 и с чл. 106, предложения първо и второ) и с **правото на защита на гражданите**, закрепено в чл. 56, ал. 1 (във връзка с чл. 117 и чл. 120) от Конституцията на Република България (Конституцията). Според вносителя тези противоречия произтичат от факта, че *Решението (т. 3) предвижда, че „50 на 100 от всички финансови задължения на Агенция „Пътна инфраструктура“, възникнали по изпълнени дейности, сертифицирани до момента на влизане в сила на решението, /.../ се извършват след решение на Народното събрание“*. Искането почива на разбирането, че по този начин се постига конституционно нетърпимо разширяване на правомощията на законодателния орган, предвидени *„ясно и ограничително в чл. 62, ал. 1 от Конституцията“* и изземване на правомощия на изпълнителната власт, предвидени в чл. 105 и 106 от Конституцията и следователно **противоречи на принципа за разделение на**

**властите.**

Според вносителят, оспореното решение прегражда пътя към евентуална съдебна защита на добросъвестните контрагенти на Агенция „Пътна инфраструктура“, удовлетворяването на чиито вземания е застрашено, тъй като изплащането на половината от дължимото се поставя в зависимост от решение на Народното събрание - с което се ограничават правото на гражданите на защита и независимостта на съдебната власт.

Излагат се и аргументи за противоконституционност т. 3 и 4 от Решението поради липса на предвидени в Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. средства за тяхното реализиране.

Настоящото правно мнение давам безпристрастно, основано на научните ми познания и практическия ми опит в областта на тълкуване на нормативните актове, както и на останалите властнически актове, пораждащи права и задължения.

*Изложението ми е изготвено в следните насоки:*

**1. Какви функции възлага Конституцията на Народното събрание?**

**2. Какво представляват по правната си същност решенията на НС?**

**3. Какво е по характер оспорваното решение?** – във всички случаи то няма нормативен характер преди всичко по вида на действието си – еднократно (макар да предвижда дейност на комисия на НС, която е повторяема, но само по определена категория задължения на АПИ- по някои договори между Агенцията и дружествата по пътно поддържане. Обхватът на регулираните отношения е стеснен само до онези финансови задължения на Агенцията, възникнали по изпълнени дейности, сертифицирани до момента на влизане в сила на това решение, възлагани въз основа на договорите за извършване на поддържане (превантивно, текущо, зимно и ремонтно-възстановителни работи при аварийни ситуации) на републикански пътища, включително ремонти на отделни пътни участъци, ремонт на мостови съоръжения и тунели. Друг е въпросът, че то напълно произволно създава различен режим за 50% от тези задължения на АПИ, а съвсем различен – за стойността на останалите 50%. – все за заплащането на работи, които вече възложени по действащия към момента на пораждането им ред, изпълнени, сертифицирани. Като и в двата случая се касае То, за разлика от актовете с нормативен характер, не действа erga omnes и в този смисъл не е и ПНА, каквито по начало НС няма право да приема.

**4. Компетентен ли е органът да приема като свои актове решения, с оспореното съдържание?**

**5. Явява ли се решението противоконституционно?**

**ОТГОВОРИ:**

**1. Какви функции възлага Конституцията на Народното събрание?**

България е парламентарна република с демократична конституция, която утвърждава принципа на разделението на властите и система за взаимен контрол при управлението. Народното събрание на Република България като законодателна власт е стожер на представителната демокрация.

**Основните функции на Народното събрание са законодателна и контролна.**

**Законодателната функция** съставлява основната част от дейността на Парламента. Тя включва приемане, промяна и отмяна на закони. Това са правомощия, които само Парламентът има и които се основават на Конституцията и на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

**Контролната функция** на Народното събрание се състои в надзора, който то упражнява върху изпълнителната власт. Чрез задаване на актуални въпроси и питання и чрез изискване на отчети, народните представители съдействат за ефективната работа на правителството и на държавната администрация и контролират нейната дейност. (Останалите функции на Народното събрание, напр. конститутивната, нямат отношение към поставения въпрос, поради което и не те са обект на настоящото правно мнение).

**Съгласно чл. 86, ал. 1 КРБ**, Народното събрание приема закони, решения, декларации и обръщения, а ал. 2 очертава като юридически актове единствено законите и решенията: *„Законите и решенията на Народното събрание са задължителни за всички държавни органи, организации и граждани.“*, включително и за самото Народно събрание като висш държавен орган по чл. 8 и гл. III от Конституцията, за народните представители, за всички граждани (РКС № 17 от 19 октомври 1995 г. по к. д. № 17 от 1995 г.; РКС № 19 от 21 ноември 1997 г. по к. д. № 120 от 1997 г.; РКС № 16 от 16 юни 1998 г. по к. д. № 7 от 1998 г. и др.). Сама по себе си задължителността на един волеви акт, дори на такъв, издаден от държавен орган, не предопределя неговия нормативен характер – това важи и за ползващите се със задължителна сила актове на НС. Такъв задължителен характер притежават и РКС по чл. 149, т. 1 КРБ, с които КС тълкува по задължителен характер разпоредби на Конституцията, но те нямат нормативен характер (доколкото не въвеждат в действие, не отменят, не изменят или спират действието на правни норми, а единствено тълкуват съдържанието на конституционните разпоредби, такова, каквото го е вложил конституционният законодател). Същото се отнася и за задължителната практика на ВКС и на ВС в тълкувателни решения и постановления, по смисъла на чл. 280, ал. 1, т. 1 ГПК. Задължителни за техните адресати са и ненормативните административни актове, както и договорите – за страните, но и тези категории актове нямат нормативен характер.

Като **отделен вид акт** решенията принадлежат към групата на **„други актове на Народното събрание“** по смисъла на чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ, т.е. поставени са до законите, макар че нямат тяхната правна природа. Те се приемат в рамките на конституционната нормотворческа компетентност и целесъобразност, предоставени на Народното събрание съгласно чл. 86, ал. 1 КРБ (така РКС № 14 от 14 ноември 2000 г. по к. д. № 12 от 2000 г.; РКС № 4 от 24 септември 2002 г. по к. д. № 14 от 2000 г.; РКС № 10 от 13 септември 2012 г. по к. д. № 15 от 2011 г.; РКС № 8 от 27 юни 2017 г. по к. д. № 1 от 2017 г.). Може да имат разнообразно съдържание във връзка с различни конституционни ценности и подлежат на контрол за конституционност съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ. Така както нормативната уредба не съдържа изчерпателен каталог на основните обществени отношения (белег, който след изменението на ЗНА в ДВ, бр. 47 от 2007 г. вече не фигурира сред изискванията.....), независимо че известен брой от тях са ограничени и изрично резервирани за законова уредба по силата на Конституцията<sup>1</sup>, (извън която обаче Народното събрание разполага с пълна свобода при избора на материите, чиято регламентация да предприема самостоятелно), така нито

<sup>1</sup> За изключителната нормотворческа компетентност, вж. напр. Русчев, И. Нормативните актове – източник на частното право, С., 2008, Албатрос, с. 143 и др.

Конституцията, нито ПОДНС не съдържат разпоредби относно кръга на въпросите, които могат да бъдат предмет на решения. По начало обаче те могат да се отнасят до конкретни въпроси или до персонално определени лица и са предназначени да породят правни последици или съдържат оценки за дейността на държавни органи.

За разлика от законите, решенията на Народното събрание като юридически актове нямат нормативен характер; те не съдържат абстрактни правила за поведение, предназначени да намерят приложение неограничен брой пъти при проявлението на посочените в хипотезата им юридически факти. Като основен представител на **ненормативните юридически актове**, които приема НС, **решенията съдържат конкретни или индивидуални юридически предписания**. Инициативата за тяхното приемане принадлежи на отделния народен представител, на група народни представители, на правителството, напр. когато внася решение за приемане на държавния бюджет. **За разлика от тях, декларациите и обръщенията са неюридически актове на НС**, израз на отношението на Парламента по проблеми на вътрешната и външната политика. Те нямат юридическа сила, а маркират някои акценти в политиката на държавните органи, представляват политическа директива за дейността им, поради което са по-скоро политически актове с декларативен характер.

**Сред основните принципи**, съдържащи се в Конституцията на Република България, са принципът на разделение на властите /чл. 8 от КРБ/, принципът на народния суверенитет /чл. 1, ал. 2 и ал. 3 от КРБ/, принципът на правовата държава /Преамбюл на КРБ и чл. 4, ал. 1 от КРБ/, принципът на социалната държава /Преамбюл на КРБ/, принципът на политическия плурализъм /чл. 11 от КРБ/, принципът на върховенството на Конституцията /чл. 5, ал. 1 от КРБ/, принципът на непосредственото действие на разпоредбите на Конституцията /чл. 5, ал. 2 от КРБ/ и други

Тълкувайки и прилагайки ги с оглед изразените по тях становища на КС, по отношение на **оспореното Решение**, се достига до извода, че то се намира в противоречие със **значителна част от тях**:

**1. Нарушен е принципът за разделение на властите и правовата държава:**

Народното събрание има строго регламентирани компетентности и не може да изземва тези на другите власти */в случая на изпълнителната власт /*. Това че конкретното Решение се позовава на общия текст на чл. 86, ал. 1 от Конституцията, предвиждащо възможността на Народното събрание да приема решения, не означава, че то може да приема такива извън компетентността си по Конституция. Всъщност с това решение се **изземват компетенции на Агенция „Пътна инфраструктура“**, на МРРБ, респ. на министъра на регионалното развитие и благоустройството, на Министерския съвет и те се прехвърлят на Народното събрание, което трябва да решава какъв процент от дължимите средства по въпросните договори следва да се плати. В случая Народното събрание не е орган, който има правомощия по контрола над тези договори, който да одобрява плащания по тях, нито е страна по тях.

Дейностите и функциите по поддържане на републиканската пътна мрежа са извън установените в Конституцията правомощия на Народното събрание. **Те са част от компетентността на системата на изпълнителната власт, на основание чл.105, ал.2 и чл.106 от Конституцията - от правомощията на Министерския съвет и на функционално компетентния орган в системата на изпълнителната власт – Агенция „Пътна инфраструктура“**. С оспореното решение Народното събрание е превишило правомощията

си, навлизайки в „полето“ на изпълнителната власт. С него то очертава конкретни решения, поведение на страна по група търговски договори, определя начин за разходване на държавни средства, което е функция на изпълнителната власт по реда на Закона за държавния бюджет.

Оспореното Решение на Народното събрание не съответства на Конституцията, предвид противоречието му с установения в нея **основен принцип за разделение на властите**, така както той **подробно е тълкуван от КС** в неговото **Решение № 10 от 28.09.2021 г.**, по к. д. № 8/2021 г. : *„Предназначението на този принцип е да осигурява умерено управление, като по този начин се гарантира гражданската свобода. В този контекст конституционното устройство трябва да бъде изградено така, че да не се допусне злоупотреба с власт в съответствие с формулата „една власт да възпира друга“.* Чрез взаимното възпиране на властите се изключва прекомерната концентрация на публичната власт и се отслабва натискът, който се оказва от страна на държавата върху гражданското общество и всеки индивид. Или както се приема в **Решение № 6 от 1993 г.** по к. д. № 4/1993 г. *разделението на властите е метод за оптимално функциониране на върховната държавна власт и средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на държавните органи, което рефлектира върху правата на гражданите. Разделението на властите има не само негативно и защитно измерение, а изпълнява и съответна позитивна роля с оглед на разпределението на правомощията между отделните държавни органи, което означава, че разделението на властите не само води до ограничаване и взаимно възпиране на отделните функции на държавата, но също подрежда и съгласува техните действия, като по този начин допринася за укрепването на една относително хомогенна публична власт.*

По дефиниция и по своето действие върховенството на правото е ограничение на държавната власт (**Решение № 12 от 2016 г.** по к. д. № 13/2015 г.). Правото не е само средство за управление на обществото, то е и мяра на властта. Правото ограничава, фиксира властта и посредством разделението на властите. **В съответствие с принципа на разделение на властите се обособяват отделни функции и се създават органи, на които се предоставят правомощия за тяхното осъществяване. Титулярите на определена власт не могат да излизат извън кръга на предписаната им конституционноправна форма.**

Правото предоставя на отделните власти чрез конституционните норми **самостоятелност**, но то ги и задължава да спазват **валидна форма**, **определен начин за реализиране на своята дейност**, както и конституционно маркирани средства за **изразяване на властта**. **Всяка една от основните функции - законодателна, изпълнителна и съдебна - трябва да се осъществява в определените от Конституцията предели и в съответствие с установени от нея правила**, в резултат от което дейността на държавата се поставя под контрол и се гарантира срещу евентуален произвол.

Основният ни закон чрез определен подход на регламентация гарантира **баланса на правомощията** на висшите държавни органи и **не допуска някой от тях да получи възможност да доминира над другите**. Правомощията на висшите органи на държавата се изброяват на конституционно ниво и този начин на регламентация има за цел да посочи границите на властта, която те се ангажират да осъществяват. А отгук - и да изключи, доколкото положението им на титуляри на определена власт позволява, евентуална тяхна намеса по отношение на други висши държавни органи. Посредством разпределението на правомощия в Конституцията се прокарва ясна разграничителна линия в правното положение

на висшите държавни органи и се укрепва тяхната стабилност и независимост (**Решение № 6 от 2012 г. по к. д. № 3/2012 г.**).

Все в духа на принципа на разделение на властите Конституцията определя и компетентността на Народното събрание, което също показва, че не му позволява да се намесва във всеки аспект на управлението. Ако 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 конституционната правова държава **парламентът трябва да търси решения, които да задоволяват изискването за прозрачно управление в рамките на конституционния модел на разделение на властите, а не инцидентно и по съображения за политическа целесъобразност да ограничава предвидени в Конституцията правомощия на висши органи на държавата.**

Трите власти се намират в равнопоставено положение пред нормите на Конституцията и законите и никоя от трите функции няма примат над другите. **Правото не предоставя привилегирован режим на нито една власт за сметка на друга. Основният закон по юридически път отразява ценността на трите власти. Той третира равностойно от гледна точка на своите правила за правомерност и законодателството, и изпълнението, и правосъдието, като ги поставя в еднакво задължително подчинено положение пред своите разпоредби.** Трите власти са равни пред задължението си да изпълняват точно Конституцията и законите. **В този смисъл примат и надмощие в конституционно отношение не може да има нито една от тях, те са равно задължени да изпълняват точно Конституцията и законите и да осигурят върховенство на правото в организацията и функционирането на държавата и обществото, както и взаимно да се балансират и възпират.**

Така в частност **Парламентът не може неограничено да се намесва във всяка сфера на управлението. От особена важност за гаранцията за правото е да се намери конституционен механизъм, който да позволи на законодателната власт да контролира изпълнителната, без това да води до ограничаване на правомощия и до блокиране на възможностите за самостоятелни решения.**

От своя страна пък изпълнителната власт е също толкова независима и самостоятелна, колкото и законодателната в рамките на своите компетенции, поради което **Народното събрание не може със свое решение да прегражда пълноценното осъществяване на оперативни управленски функции от страна на Министерския съвет (респ. – на функционално компетентния орган), т. к. по този начин то би превишило конституционно определените му функции.**

Никоя работеща конституционна система не предвижда и не осигурява абсолютна независимост на която и да е от трите власти, **защото необходимото равновесие се постига чрез взаимно възпиране.** Ето защо оптималното функциониране на учредените власти предполага взаимодействие и сътрудничество между тях, като същевременно КРБ не допуска ограничаване с акт на една от тях на правомощия, които очертават конституционния облик на другите власти. **Тези два подхода не си противоречат, а взаимно се допълват** и в своята цялост изразяват модерното разбиране на принципа на разделение на властите, основано на сътрудничество и взаимодействие, от една страна, и независимост, от друга, като

конституционна гаранция за дейността и зачитането на висшите органи на държавата в качеството им на носители на компетентност, предоставена им от Конституцията.

*В Решение №4/2008 по к. д. №42008 КС приема, че „Решението на НС е в пряко несъответствие с Конституцията на Република България. Законодателната власт недопустимо се е намесила в конституционните правомощия на изпълнителната власт в лицето на Министерския съвет, посочени в чл.106 от основния закон и по този начин е нарушила принципа за разделение на властите (чл. 8 от Конституцията).“*

Според Конституционния съд **изземването от страна на Народното събрание на конституционни функции, които принадлежат на Министерския съвет, е нарушение на принципа на разделение на властите, на принципите на правова държава и върховенството на Конституцията.** Чрез упражняването им от Народното събрание в нарушение на чл. 106 от Конституцията се допускат нарушения и на залегналите в основния закон принципи, прокламирани в: чл. 4, ал. 1 - Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната; чл. 5, ал. 1 - Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат; чл. 8 - разделение на властите, както и чл. 117, ал. 2 - независимост на съдебната власт.

Така конкретно, съгласно **чл. 10, ал. 1 от Правилника за структурата, дейността и организацията на работа на Агенция "Пътна инфраструктура"**(Приет с ПМС № 295 от 10.12.2009 г., посл. изм. ДВ, бр. ДВ. бр.47 от 24 Юни 2022г.) Управителният съвет на агенцията взема решения за: 1. организиране разпределението и разходването на средствата за изпълнение на дейностите по планирането, изграждането, управлението и поддържането на републиканските пътища. Съгласно неговия **чл.11, ал. 2** Председателят на управителния съвет на агенцията: 4. сключва договорите за обществени поръчки за проектиране, строителство, ремонт и поддържане на републиканските пътища, както и за управление на проекти, научно-приложни изследвания и консултации, свързани с управлението на пътищата, след решение на управителния съвет. А съгласно **чл. 19 от Правилника** (Изм. - ДВ, бр. 81 от 2012 г., в сила от 23.10.2012 г.) Дирекция "Бюджет, финанси и разплащания по проекти":

8. (изм. - ДВ, бр. 91 от 2018 г., в сила от 02.11.2018 г.) изготвя тримесечни и годишни оборотни ведомости;

13. извършва проверка на представените документи за разплащане за съответствие с договорите с изпълнителите на обществени поръчки;

14. подготвя финансови отчети за изпълнението на проекти и програми;

15. подготвя месечни и тримесечни прогнози за плащания по изпълнението на проектите и ги докладва на управителния съвет;

16. подготвя искания за плащания до съответния управляващ орган (**който очевидно не е Народното събрание**);

## **2. Налице е противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията:**

**„Правова държава“** означава упражняване на държавната власт на основата на Конституцията и в рамките на законите. Конституционният съд многократно се е произнасял за същността на понятието за правова държава (**Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 ; Решение № 7 от 2005 г. по к. д. № 1/2005 г.; Решение № 4 от 2014 г. по к. д. № 12/2013 г.; Решение № 3 от 2008 г. по к. д. № 3/2008 г.**), като е приел, че **„в материален смисъл“** правовата държава е държава на справедливостта, а **„във формален смисъл“** тя е държава на

правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно и недвусмислено определено. Законосъобразността на държавните дейности е изискване за тяхната предвидимост, на което правната сигурност е последица. Правната сигурност и стабилност са характеристики на правната държава, която изисква трайно и последователно като концепция законодателно регулиране на обществените отношения (**Решение № 4 от 2014 г.** по к. д. № 12/2013 г.; **Решение № 3 от 2008 г.** по к. д. № 3/2008 г.).

В своята практика Конституционният съд последователно разгръща съдържанието на **понятието за правова държава с оглед на формалния елемент - правна сигурност**, както и произтичащите от него материалноправни изисквания. Всички те са обединени от идеята за **върховенството на правото** - универсалната и еднаква обвързваща сила на правото по отношение на всички правни субекти. „Член 4, ал. 1 от Конституцията прогласява изрично *правовата държава като основополагащ за конституционния и правен ред принцип. Според Конституционния съд оспорената норма влиза в противоречие както с формалния елемент на правовата държава - принципа на правна сигурност и легитимните очаквания, че държавата ще действа по дължимия към гражданите начин, така и с материалното ѝ съдържание. Поради съществуващата между тях обвързаност всяко несъобразяване на законодателя с изискванията, произтичащи от формалния компонент, има за последица неосъществяването на материалния компонент на правовата държава*“ (**Решение № 12 от 2016 г.** по к. д. № 13 от 2015 г.).

Материалният компонент на правовата държава - принципът на справедливостта, е нарушен, т. к. в оспореното решение се засягат правоотношения по вече сключени договори, които са изпълнени изцяло или отчасти, и направените въз основа на него „изменения“ засягат правата и законните интереси на частноправни субекти. Налице е „преуреждане“ на възникнали правоотношения, засягане на имуществото на тези субекти, а в следствие и изпълнение по договори, които ще се обвържат с 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.

**В никакъв случай не трябва да се пренебрегва и ретроактивният ефект върху заварените правоотношения, приет с оспореното Решение на НС, а не чрез закон.** Обратното действие на закона, винаги създава опасност за правния ред, поради което и неоправданото му прилагане води до засягане на основни права, предмет на конституционна защита.

### **3. Относно защитата на публичния интерес**

Решението е **противоконституционно и защото то създава задължения за държавен орган, както и за частноправни субекти, в противоречие с основните принципи на Конституцията на страната.** Решението на Народното събрание на Република България, прието на 20.04.2022г., /обн. В ДВ бр.32 от 26.04.2022г./, се обосновава със защита на публичен интерес, с опазването на здравето и живота на ползвателите на републиканските пътища. Без да повтарям изложеното в оспорваното решение, **то категорично не представлява оправдан публичен интерес за приемане на въпросното Решение на НС.** Мотивите към Решението на НС нито обосновават нито доказват защита на публични интереси, а и принципите на правовата държава не допускат



целесъобразността да бъде поставена над законността. Не съществува конституционна възможност да се оправдае приетото и обнародвано решение, като се изземват функции и компетенции на изпълнителната власт. Не би могло да се обоснове, че посочената цел ще се постигне с несъответни на Конституцията решения, позовавайки се на задължителната сила на решенията на НС. Недопустимо е зад простото твърдение за „защита на публичния интерес“ да се приемат актове, които противоречат на Конституцията. Не би могло да се обоснове с неконституционни средства защита на обществения интерес, когато причините за неизпълнението се дължат на непоследователна политика и действия по управление на републиканската пътна мрежа, които не формират легитимна цел, оправдаваща публичен интерес. Считам за необосновано изложеното, че Решението на НС е прието с оглед спазването на задължението на изпълнителната власт да осигури на гражданите безопасни условия за движение по републиканската пътна мрежа. Невъзможно е публичният интерес да бъде защитаван с актове, които противоречат на основния закон. Оспореното Решение **не е насочено към защита на висш обществен интерес**, то представлява недопустима намеса в гражданския оборот, поради което не съответства на Конституцията.

Оспореното Решение на Народното събрание очевидно навлиза в сферата на дейност на изпълнителната власт, т. к. от една страна то 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. От друга страна, в очевидно нарушение на чл. 106 от Конституцията, то определя механизми за разходване на средства от държавния бюджет, което е функция на изпълнителната власт, в съответствие със Закона за държавния бюджет.

#### **4. Решението противоречи на чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията - нарушен е и конституционния принцип на еднакво третиране**

**Решението на НС засяга придобити права от частноправни субекти. Такава намеса на държавата в частноправни отношения е в противоречие с принципа на свободната стопанска инициатива и гаранциите за еднакви правни условия за стопанска дейност.**

В Решение № 17 от 1999 г. по к. д. № 14/1999 г. по повод намесата на държавата в частноправни отношения Конституционният съд е обосновал връзката между принципа на правовата държава и на свободната стопанска инициатива. „То се изразява в това, че държавата чрез закон, приет от Народното събрание, а не по съглашение с някоя от страните, се намесва ("встъпва") в съществуващо правоотношение междууравнопоставени частноправни субекти, като превръща себе си в участник в това правоотношение и определя условията, при които то да се развие. За страните в правоотношението не съществува възможност за свободен избор да уредят или не взаимоотношенията си по предвидения в закона начин.. Това обстоятелство дава основание на Конституционния съд да преповтори и преутвърди казаното в мотивите на Решение № 22 от 10 декември 1996 г. по к. д. № 24 от 1996 г. (ДВ. бр. 1 от 1997 г.) във връзка с конституционно установените и допустими граници на държавна намеса: „Принципът на правовата държава, съдържащ се в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, освен всичко друго означава и това, че основите на правовия ред, заложен в Конституцията, важат в еднаква степен и за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и за всички правни субекти.“ Намесата в частноправните отношения е в нарушение и на чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията, които съответно утвърждават принципа на свободната стопанска инициатива и гарантират еднакви правни условия за стопанска дейност.“

В Решение № 9 от 2003 г. по к. д. №10/2003 г. Конституционният съд приема, че съгласно установената си практика „правото на стопанска инициатива и гарантирането на еднакви правни условия за стопанска дейност търпят законодателни ограничения, когато трябва да се защити друга, от по-висш ранг, конституционна ценност.“

С оглед на изложеното считам, че решението на НС противоречи на чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията. Този принцип е тълкуван и в Решение №5/14.06.2022 по к. д. №13/2021г. Разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от Основния закон в частта „еднакви условия за стопанска дейност“ конкретизира конституционния принцип на равенство. Равенството е основен конституционен принцип на гражданското общество и правовата държава по смисъла на второто съображение в Преамбюла и чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България и е основа за тълкуване и прилагане на Конституцията и за нормотворческата дейност и основно право на гражданите (Решение № 4 от 20. 4. 2021 г. по к. д. № 1/2021 г. и Решение № 14 от 14. 11. 1992 г. по к. д. № 14/1992 г.). Принципът на равенство гарантира равенство пред закона (Решение № 6 от 27. 4. 2010 г. по к. д. № 16/2009 г.). Равенството пред закона се изразява в две основни форми – задължение за равно третиране и забрана за произволно неравно третиране (Решение № 4 от 20. 4. 2021 г. по к. д. № 1/2021 г. и Решение № 1 от 27. 1. 2005 г. по к. д. № 8/2004 г.). Забраната за произвол е материален елемент от принципа на правовата държава и е насочен към държавните органи, включително и към законодателя.

Конституционният съд последователно се придържа към утвърденото в съвременната конституционноправна доктрина и практика схващане за равенството пред закона като относителна, а не абсолютна равнопоставеност (Решение № 5 от 11. 5. 2017 г. по к. д. 12/2016 г.). 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. 4. 2021 г. по к. д. № 1/2021 г. и Решение № 11 от 10. 5. 2010 г. по к. д. № 13/2010 г.). Само така може да се гарантира равенството пред закона и да се осигури справедливост в обществото.

Видно е, че Решението на НС, чиято противоконституционност се търси, не третира еднакво стопанските субекти. От една страна, недопустимо се дава приоритет на една от страните по договора - АПИ, от друга – се посочва, че погасяването на вземанията за възнаграждения по договор, ще са в зависимост от актове и действия на трети страни /след доклад на междуведомствена група, която ще установи изпълнените дейности, становище на парламентарната група по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление и решение на НС ще се изплатят останалите 50 % от всички задължения на АПИ/.

#### **ДОПЪЛНЕНИЕ:**

Тъй като правното ми мнение по субективни причини позакъсна във времето, от любопитство и като ангажиран теоретично с темата, си позволих да прочета и другите становища, достъпни на сайта на КС, бих си позволил да споделя някои свои мисли по тях, без разбира се, да ги подлагам на критичен анализ в цялост, така както съм направил с искането на народните представители, което определя и предмета на исканото решение на КС. Ще се

огранича само върху два пасажа от депозираното становище на СЮБ от 11.08.2022 г. по к.д. № 10/2022 Ще ги цитирам дословно:

*(стр.2): „Решението на НС е обусловено от публичния интерес, чиято защита е въздигната в конституционен приоритет, и е в съответствие с принципа на правовата държава. Деиността по изграждане, поддръжка и ремонт на републиканската пътна мрежа е регламентирана в Закона за пътищата, с който закон е създадена Агенцията „Пътна инфраструктура“, чиито задачи и работи са допълнително прецизирани в Правилника за структурата, деиността и организацията на работа на АПИ. Одобрените от НС бъдеици деиствия на Агенцията са законово регламентираны и Народното събрание с решението си не урежда материя, различна от вече уредената законодателно от самото НС, респ. не отнема и не дерогира функциите на АПИ. С него не се създават задължения за функционално компетентния орган в системата на изпълнителната власт, несъответни на правната рамка, уреждаща деиността му. Иземване на правомоцията от изпълнителната власт не е налице, защото решението на НС няма някаква подзаконова или изобицо различна от закона регламентация. Поради това и принципът на разделение на властите е спазен, доколкото не е налице иземване на функции от една власт спрямо друга, а одобрение на бъдеици деиствия.*

По повод на изложеното там бих си позволил няколко възражения (които почитаемите Конституционни съдии, биха могли и да не вземат предвид, доколкото се касае за становище по друго мнение, което е от тяхната изключителна компетентност):

1. Преди всичко, Решението на НС не е обусловено от публичния интерес, освен ако под публичен интерес не се разбира разходването на публични финанси. В случая обаче въпросното Решение урежда заплащането от страна на държавата (АПИ) на възложени с търговски договори работи на частни ЮЛ (търговски дружества с предмет на деиност извършване на строителни и ремонтни деиности върху пътища от републиканската пътна мрежа). И ако този обект – публична държавна собственост, обуславяше „публичен интерес“ от заплащането на вече извършени, фактурирани и приети строителни и ремонтни работи, то публичен би бил и интересът от заплащането от страна на гражданите – собственици на МПС, на винетните такси за преминаване по тях. Публичен би могъл да е интересът от извършването на тези строителни и ремонтни работи върху обекти – публична държавна собственост, но не и от вече уговореното за тях възнаграждение като насрещна престация по вече извършени, фактурирани и приети обеми работи. По логиката, възприета в становището на СЮБ, публичен би следвало да бъде и интересът от заплащането от страна на държавата или на общината на заплатите на учителите или на лекарите от общинските или държавни болници – ЕООД или ЕАД.

2. За разлика от Конституцията на НРБ от 1971, публичният интерес в действащата не е „конституционен приоритет“ спрямо частния, а те са равнопоставени и имат еднаква конституционна тежест. Още повече, че както обосновах по-горе, публичен е интересът от притежаването, поддръжането, построяването на (части от) републиканската пътна мрежа, обявена за изключителна държавна собственост в чл. 18, ал.1 КРБ, но не и заплащането на валидно договорени, реално извършени, фактурирани и приети от частноправни ЮЛ, обеми работи. Така напр. съгл. чл. 17, ал.1 КРБ правото на собственост и на наследяване се гарантира и защитава еднакво от закона и в двете му, предвиден от следващата ал.2, форми -

частна и публична. Нещо повече, обект на особена закрила от Конституцията е частната собственост (която, според широкото разбиране, възприето от КС, включва не само вещните права, но и всички имуществени права – частна собственост, вкл. вземанията по валидно сключени, изпълнени и приети от държавни органи договори, принадлежащи на частноправни лица)

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Предвид изложеното, намирам оспореното Решение на НС, прието на 20.04.2022г. (обн. ДВ бр.32 от 26.04.2022 г.) за противоконституционно и считам, че Конституционният съд следва да обяви противоконституционността му.

Давам съгласие за публикуване на настоящото правно мнение.

Ivan  
Ruschev

Digitally signed by  
Ivan Ruschev

Date: 2022.09.26  
12:53:29 +03'00'

С уважение:

Чл.- кор. проф. Иван Русчев, д.ю.н.

септември 2022 г.