



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
Дел. № 6121/13/17г.
Дата 15.02.18г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ТУРИЗМА

Изх. № *T-04/T-2*
15.02.2018г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На Ваш № 11/16.01.2018 г.

СТ А Н О В И Щ Е
от
НИКОЛИНА АНГЕЛКОВА
МИНИСТЪР НА ТУРИЗМА
по
КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 13/2017 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 16 януари 2018 г. Конституционният съд (КС) на Република България е конституирал Министъра на туризма като заинтересована страна по конституционно дело № 13 за 2017 г., образувано на 11.12.2017 г. по искане на пленума на Върховния административен съд (ВАС) за задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията на Република България.

С посоченото определение и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България, във връзка с чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд е допуснато за разглеждане по същество искането на пленума на Върховния

административен съд за даване на тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията на Република България относно следния въпрос: „Разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България задължава ли Върховния административен съд да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите като първа инстанция?”

На основание чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционния съд, чл. 20а, ал. 2 от Правилник за организацията на дейността на Конституционния съд и съгласно определение от 16 януари 2018 г. Конституционният съд на Република България, по гореописаното делото изразявам следното становище.

В искането на вносителя са изложени аргументи в подкрепа на необходимостта от тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България - съдържанието на разпоредбата позволява различни тълкувания.

Споделям тезата на Върховните съдии, че конституционната норма е формулирана по начин, който води до нееднозначното ѝ тълкуване. В подкрепа на това се явява и обстоятелството, че дори и КС през годините е застъпвал различни тези, за което е приложена и практика.

Считам, че с постановяването на конституционен акт по искането, ще е налице уеднаквяване на практиката, което от своя страна ще доведе до еднозначното ѝ тълкуване.

Подкрепям съждението, според което съгласно чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България Върховният административен съд се произнася по спорове за законността на актове на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове като първа съдебна инстанция.

Аргументите ми са следните:

1. Не споделям доводите, че основната функция на ВАС са правомощията му като касационна инстанция и приемането на тълкувателни решения. В искането се сочи, че съвместяването на функции на първоинстанционен, касационен и върховен съд води до висока натовареност на магистратите във ВАС, която пък се отразява на бързото осъществяване на правораздаването и затруднява тълкувателната дейност.

Безспорен е проблемът със значителната степен на натовареност на Върховния административен съд. Този проблем обаче не би следвало да бъде решаван чрез ограничаване достъпа за обжалване на определени дела и актове пред ВАС.

Действително промяната на подсъдността ще доведе до намаляване на производствата пред ВАС, но за сметка на това ще се увеличи тази в

административните съдилища. Тежестта, най-вече ще се отрази предимно на Административен съд София – град, тъй като в столицата са седалищата на Министерски съвет, министерствата, държавните агенции, както и другите органи в това число ВСС, БНБ и др.

Освен това в искането се изтъква и друг аргумент, че волята на конституционния законодател не е била ВАС да е първа инстанция по делата срещу актове на правителството и министрите. Изложени са твърдения, че през 1991 г. е нямало как в основния закон да бъде предвидено друг съд да извършва контрол на тези актове, тъй като самата конституция не предвижда друг съд в сферата на административното правораздаване, освен ВАС.

Твърдението на искателя, че в съдебната система при приемането на Конституцията не е съществувал друг административен съд освен ВАС и съответно това е наложило приемане на чл. 125, ал. 2 от нея, считам, че не е обосновано. Системата на административното правораздаване е съществувала и преди създаването на ВАС и специализираните административни съдилища, като функциите на последните са изпълнявани от административните отделения към съответните окръжните съдилища, а за град София – Софийски градски съд.

2. Върховния административен съд е конституционно установен орган от съдебната власт. Този съд е най-високо в йерархията на административното правораздаване и има правомощия както като за първа съдебна инстанция, така и като последна касационна такава. Според разпоредбите на АПК, ВАС осъществява контрол за уеднаквяване на административното правораздаване и същият представлява върховна съдебна инстанция по отношение на административните съдилища, които се намират във всеки областен град.

На Върховния административен съд като първа инстанция считам, че следва да са подсъдни оспорванията на общи и индивидуални актове, издадени от МС, министър-председателя, министрите и ръководителите на ведомства, непосредствено подчинени на МС, в предвидените за това законови случаи. Това се обуславя от разпоредбите чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България, където Върховният административен съд се произнася по спорове за законността на актове на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закона.

При систематичното тълкуване на посочената разпоредба е видно, че законодателят е възложил на ВАС да се произнася по всички спорове, касаещи дейността на МС, министър-председателя и министрите, и то на всички инстанции. От изложеното може да се направи правно обоснованият извод, че ВАС следва да бъде и

първа и касационна инстанция за актовете, издадени от МС, министър-председателя и министрите.

На административните съдилища са подведомствени всички административни дела с изключение на тези, които са подсъдни на Върховния административен съд, по аргумент на чл. 128 от АПК. В тази връзка считам, че в Конституцията на Република България като върховен закон е предопределена подсъдността, възложена на ВАС, а именно той да е компетентният орган, който се произнася по спорове за законността на актове, издадени от МС, министър-председателя и министрите и по двете инстанции.

Разпоредбата на чл. 132 от АПК регламентира родовата подсъдност, като в ал. 2 е посочена конкретно подсъдността на ВАС, а според ал. 1 всички останали административни дела са подсъдни на административните съдилища. Считам, че от тук може да се определи компетентността на ВАС да се произнася по законосъобразността на всички административни актове на Министерския съвет и на министрите като първа инстанция.

Разпоредбата на чл. 132, ал. 2 АПК урежда изчерпателно административните актове, които подлежат на оспорване пред Върховния административен съд. В чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК е посочено, че на Върховния административен съд са подсъдни оспорванията срещу актовете на Министерския съвет, на министър - председателя, заместник - министър председателите и министрите. Разпоредбата определя родовата подсъдност по спора в зависимост от издателя на административния акт. В случай че издател на оспорения административен акт, предмет на съдебен контрол, е от кръга на МС, министър-председателя и министрите, то тогава първа инстанция се явява ВАС.

В подкрепа на изложеното и по аналогия съгласно Тълкувателно решение № 4 от 22.04.2004 г. на ВАС по д. № ТР-4/2002 г. жалбите срещу актове, издадени от заместници на министър, ръководител на ведомство, непосредствено подчинено на МС, или областен управител по силата на изрична заповед за заместване, са подсъдни като първа инстанция на Върховния административен съд.

В чл. 125 от КРБ е посочен Върховният административен съд като орган, на който е възложен върховният съдебен 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. Съдебният контрол върху административните актове е конститутивен елемент на правовата държава. ВАС осъществява върховен съдебен надзор, и съответно актовете на Министерския съвет и на министрите по

своята същност са издадени от най – висшите органи на властта и като такива следва да се приеме че и на първа инстанция да бъдат разглеждани от ВАС.

3. Според чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България, Върховният административен съд се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закона.

В кръга на компетентност попадат и тези административни актове, които имат нормативен характер - съдържат административноправни норми, отнасят се за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие. Съгласно чл. 187, ал. 1 АПК подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето, а разпоредбата на чл. 186 АПК предоставя правото на оспорване на гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи и законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от акта или за които той поражда задължения. Именно това обуславя и подсъдността да е във ВАС.

В подкрепа на изложеното се явява и обстоятелството, че в чл. 125, ал. 1 в самостоятелен текст е уредена надзорната функция на ВАС, която се изразява в унифициране на съдебната практика по правоприлагането в административното правораздаване. Тази унификация се изразява не само в неправосъдната функция на ВАС за осъществяване на задължително нормативно тълкуване на приложимите закони в неговата практика, но и в дейността му на касационен съд, който разрешава конкретни административни спорове като висша инстанция в административното правораздаване. Важността на обществените отношения е критерият за възлагане на контрола на тези актове директно на ВАС, като актове на висшата изпълнителна власт, които изискват да бъдат проверявани директно от висшия съд в административното правораздаване, притежаващ необходимото ниво на компетентност да осъществи това свое правомощие.

По отношение обаче на актовете на висшата изпълнителна власт като самостоятелно правомощие на ВАС е предвидена директната им обжалваемост пред него, т.е. по тях той действа и като първа инстанция. Именно важността на обществените отношения е в кръга на компетентността на ВАС като висш административен съд да разглежда тези административни спорове в качеството си на първа инстанция по тях. В подкрепа на това съждение се явява и предвидената в чл. 125, ал. 2 от Конституцията възможност и други значими актове на администрацията, по конституционна делегация определени със закон, да може да бъдат обжалвани пряко пред ВАС. Такъв закон е например Административно-процесуалния кодекс, който наред с обжалваемостта на актовете на МС и министрите, предвижда и други

актове да се обжалват пред ВАС, действащ като първа инстанция по тях а именно: БНБ и ВСС.

Поради това, че инстанционността не е изрично регламентирана в Конституцията, а двуинстанционното разглеждане на административните дела е предвидено в АПК, ВАС има положението на касационна инстанция по основната категория административни спорове, включително и по обжалване на решенията, постановени от него като първа инстанция по обжалвани актове на МС и министрите.

Върховния административен съд като орган, който осъществява върховния съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното производство, осъществява неправосъдната функция по нормативното тълкуване и правосъдната функция по касационното обжалване на решения по конкретни спорове. Считам, че за него е предвидено първоинстанционното обжалване на актове на МС и министрите, както и делегация за обжалване на определени със закон други актове т.е. като самостоятелно правомощие на този съд, което той е длъжен да упражнява като контролиращ висшата администрация на държавата.

Поради изложеното намирам, че са налице основания да се установи, че на Върховния административен съд са подсъдни оспорванията срещу актовете на Министерския съвет и министрите като първа инстанция.

С уважение,

.....

НИКОЛИНА АНГЕЛКОВА

Министър на туризма