

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

П Р А В Н О М Н Е Н И Е

От: проф. д-р Ганета Минкова

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,  
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ

Във връзка с отправената ми покана да изразя правно становище по к.д. № 11/2019 г. излагам следните съображения по отправеното до Конституционни съд искане за тълкуване на чл. 121, ал. 4 от Конституцията на Република България:

Съгласно чл. 5, ал. 1 КРБ Конституцията е основен закон. При спазване на принципа на разделение на властите тя регламентира най-важните държавни органи, които съгласно чл. 8 спадат към някоя от трите власти - законодателна, изпълнителна и съдебна. Конституцията урежда правомощията на тези органи и приеманите, издавани или постановявани от тях актове.

Законодателната власт се осъществява от Народното събрание, което приема, изменя, допълва и отменя законите. Изпълнителната власт прилага законите, приети от Народното събрание, а съдилищата, като част от съдебната власт, правораздават. Всяка от трите власти осъществява своята дейност при спазването на определени процесуални правила.

Народното събрание приема законите и другите актове /решения, декларации и обръщения/ с мнозинство повече от половината народни представители, които присъстват. За да заседава Народното събрание, трябва да присъстват повече от половината народни представители. Заседанията са публични, а гласуването е лично и явно. Извън конституционните текстове, в Закона за нормативните актове и в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, който има правната сила на закон, се урежда законодателният процес.

Изпълнителната власт, в лицето на Министерския съвет, ръководи и осъществява вътрешната и външната политика в съответствие с

Конституцията и законите. Министерският съвет приема постановления, с които приема правилници и наредби, разпореждания и решения, а министрите издават правилници, наредби, инструкции и заповеди. Конституцията не регламентира реда, по който се приемат или издават актовете на изпълнителната власт, тъй като материята е уредена на законово ниво - в Закона за нормативните актове и Административно-процесуалния кодекс.

Съдилищата, като част от съдебната власт, правораздават, защитавайки правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. На конституционно ниво са определени принципите на правораздавателната дейност: равенство, състезателност, дирене на истината, публичност. На най-високо конституционно ниво е регламентирано и изискването за мотивиране на съдебните актове. Отделните съдебни производства се уреждат в процесуални закони.

Дейността, присъща на всяка от трите власти, може по изключение да се осъществява от друга власт. Народното събрание извършва управленческа дейност, когато избира и освобождава министър председателя и Министерският съвет, както и ръководителите на други институции. Министерският съвет и министрите приемат нормативни актове, с които се създават правила за поведение, когато приемат постановления, правилници, наредби или инструкции. Определени органи в изпълнителната власт издават наказателни постановления, които са правораздавателни актове. Съдилищата се произнасят по молби на граждани и юридически лица, както административните органи могат да издават индивидуални административни актове. Следователно по изключения на всяка от трите власти могат да бъдат възложени правомощия, които са част от дейността, присъща на друга власт. Но процедурата, която се прилага, е характерната за властта, на която е възложено осъществяването на нетипичната за нея дейност.

Народното събрание избира и освобождава съответните длъжностни лица в условията на публичност, чрез лично и явно гласуване при спазване на изисквания за кворум и мнозинство. Именно необходимостта изборът на съответните лица да се осъществява в условията на публичност налага административната дейност да се осъществява от представителния орган.

Административните органи, които издават наказателни постановления, не спазват принципа за публичност в своята дейност, като възможността за състезателност е ограничена в сравнение с

производства, уредени в Наказателно-процесуалния кодекс. Но тъй като обществената опасност на тези деяния е с по-ниска степен, е допустимо съдилищата да не разглеждат подобни дела.

Министерският съвет и министрите могат да издават подзаконови нормативни актове, тъй като при прилагането на законите възникват редица въпроси, за които изпълнителната власт е най-компетентна да създаде правни норми.

**Следователно изборът на дейностите, които се възлагат на друга от властите, а не на тази, която ги осъществява по принцип, не е случаен, а е наложен от определени съображения.**

При съдилищата на конституционно ниво е регламентирано, че правораздавателните актове, чрез които съдилищата защитават правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата, трябва да бъдат мотивирани /чл. 121, ал. 4 във връзка с чл. 117, ал. 1 КРБ/. Дори тази защита да не е пряка, каквато е например защитата при уеднаквяване на съдебната практика чрез приемане на тълкувателно решение, актът е постановен от съд и трябва да бъде мотивиран.

Изискването за мотивиране на актове в сферата на другите две власти – законодателната и изпълнителната, се съдържа в законодателството, а не е уредено на конституционно ниво. Например, проектите на закони се придружават от мотиви или доклад /чл. 28 ЗНА/, като нормативен акт, към който няма мотиви или доклад, не са обсъжда /ал. 4 на чл. 28 ЗНА/. Индивидуалните административни актове също трябва да бъдат мотивирани – да съдържат фактическите и правни основания за тяхното издаване /чл. 59, ал. 2, т. 4 АПК/, като съдебната практика приема, че индивидуален административен акт, който не е мотивиран, е нищожен.

**Мотивите /или докладът/ изразяват съображенията на съответния орган за приемането на определен акт.**

Обаче само при съдебните актове изискването за мотивираност е изведено на най-високо конституционно ниво, поради което текстът на чл. 121, ал. 4 КРБ не може да се тълкува стеснително. Още повече че ако административната дейност, осъществявана от съда, се извършваше от орган на изпълнителната власт, щеше да бъде издаден индивидуален административен акт, който трябва да бъде мотивиран /чл. 59, ал. 2, т. 4 АПК/.


Следователно няма логично обяснение възлагането на административна дейност да бъде прехвърлено на властта, чийто актове съгласно Конституцията трябва да бъдат мотивирани, и да се предвиди, че в този случай могат да липсват мотиви?!

Очевидно е, че независимо от вида на съответното съдебно производство, съдебният акт, с който се защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата, трябва да съдържа установените факти и обстоятелства и приложимото към тях право. За да бъде защитата ефективна, на субектите, чийто права и законни интереси се защитават, трябва да бъдат известни съображенията, поради които съдът е постановил своя акт.

Дейността, извършвана от съдията, е сред най-интелектуалните професии от повече от две хилядолетия именно поради факта, че в съдебните актове логично и последователно правните изводи се извеждат от установените факти, след което се излага диспозитивът на акта.

В Решение № 6 от 2008 г. по к.д. № 5 от 2008 г. Конституционният съд е разгледал въпроса за правораздаването, когато дейността се осъществява от органи, които не са съдилища. Именно по отношение на тях, още в средата на миналия век, акад. Петко Стайнов формулира признаците на правораздавателната дейност по начина, по който се сочат в цитираното решение на КС, за да аргументира съществуването на административни органи, които решават правни спорове. Когато става дума за съдилищата, не е необходимо да се очертават подобни признаци, тъй като съдилищата, за разлика от административните органи, имат за основна дейност да правораздават. Поради това решението разглежда въпроса в съвсем друг контекст и неговите мотиви не могат да послужат като аргумент в настоящото производство.

Щом като Конституцията изрично е уредила изискването за мотивираност на съдебните актове, липсата на мотиви представлява тежък порок /подобно на липсата на мотиви на проекта за нормативен акт или на индивидуалния административен акт/, на който законът и/или съдебната практика дават съответната квалификация.

С уважение:   
/проф. Г. Минкова/