



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
Министър на образованието и науката

№ 0104-13  
ОЖ: ОЖ ..... 2018 г.

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е  
О Т  
МИНИСТЪРА НА ОБРАЗОВАНИЕТО И НАУКАТА  
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 13/2017 г.

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Конституционно дело № 13 от 2017 г. е образувано по искане на Пленума на Върховния административен съд за даване на задължително тълкуване на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България.

Вносителите искат от Конституционния съд отговор на въпроса „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?“

Вносителите на искането поддържат, че е налице неяснота в конституционната норма, която създава предпоставки за нееднозначно тълкуване на нейното съдържание. Според едното тълкуване Върховният административен съд е родово компетентен да се

произнася като първа инстанция по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, а според другото тълкуване – той може да упражни тези си правомощия в касационната инстанция.

Вносителите на искането споделят второто тълкуване. Застъпената теза е аргументирана основно с извода, че съвместяването на функции на първоинстанционен, касационен и на върховен съд, извършващ тълкувателна дейност, има за последица изключително високо натоварване на съдиите във Върховния административен съд, което се отразява негативно на бързото правораздаване и затруднява тълкувателната дейност.

С определение от 16 януари 2018 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането и е конституирал като заинтересована страна министъра на образованието и науката, като му дава възможност да представи становище по предмета на делото.

Ето защо в дадения ни срок представям следното становище:

Считам, че следва да бъде подкрепено първото от двете възможни тълкувания на конституционната норма, а именно: Върховният административен съд е родово компетентен да се произнася като първа инстанция по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите.

В подкрепа на това твърдение представям следните аргументи:

В чл. 125 от Конституцията са определени основните правомощия на Върховния административен съд (ВАС).

Съгласно чл. 125, ал. 1 от Конституцията ВАС осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. В този текст е вложена волята на конституционния законодател да определи ВАС като контролна съдебна инстанция и като съд, осъществяващ тълкувателна дейност.

Съгласно чл. 125, ал. 2 от Конституцията ВАС се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закона. В този текст ВАС се разглежда като правораздавателна институция, каквато е основната функция на съдебната власт.

Актовете на Министерския съвет и на министрите следва да се разглеждат именно от ВАС като първа инстанция, за да се гарантира, че актовете на най-висшите органи на изпълнителната власт ще подлежат на съдебен контрол от най-висшата съдебна инстанция в административното производство. Целта е да се отчете значимостта на

обществените отношения, регулирани от най-висшите органи на изпълнителната власт. Този извод следва и от Тълкувателно решение № 4/22.04.2004 г. на Общото събрание на съдиите от ВАС, според което основен критерий при определяне на родовата подсъдност по жалби против законосъобразността на административни актове (издадени в резултат на делегиране на правомощия), е нивото на органа, издател на акта. Според решението „кои административни актове се обжалват пред съответния окръжен съд и кои - пред ВАС, се определя от това кой орган ги е издал. Авторството като обстоятелство, определящо подсъдността, съответства и на естествения институционален принцип, че актовете на висшите административни органи се разглеждат от ВАС, а тези на останалите - от съответния окръжен съд.“

Конституционноправните норми са с висока степен на правна абстракция, т.е. те са най-общи правни норми, които установяват основни правни положения. Конституцията не урежда инстанционността на производствата нито по административните, нито по гражданските или наказателните дела. Предвидено е това да бъде определено с устройствените и процесуалните закони. Родовата подсъдност на административните съдилища е уредена в чл. 132 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Принципът е въведен в ал. 1 - на административните съдилища са подсъдни всички административни дела с изключение на тези, подсъдни на Върховния административен съд. Изключенията са предвидени в ал. 2, като актовете на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите, са само една част от множеството актове, включени в подсъдността на ВАС.

Ако бъде възприета тезата на вносителите, че споровете относно актовете на Министерския съвет и на министрите следва да бъдат разглеждани като първа инстанция от административните съдилища, това би противоречало на Конституцията, тъй в чл. 125, ал. 2 тя предвижда единствено ВАС да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите. Не може да бъде споделено мнението в искането, че конституционният законодател не би могъл да предвиди друг съд, освен ВАС, пред когото да подлежат на обжалване актовете на Министерския съвет и на министрите, тъй като самата Конституция не предвижда друг съд в сферата на административното правораздаване. Със сигурност Конституцията предвижда правна възможност за създаване на административни съдилища (противното би означавало, че те са създадени в противоречие с Конституцията), но не предвижда правна възможност друг съд освен ВАС да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите. Съгласно чл. 119, ал. 2 от Конституцията със закон

могат да се създават и специализирани съдилища. Административните съдилища са създадени със Закона за съдебната власт в изпълнение на посочената конституционна разпоредба и тяхната конституционосообразност не е оспорена.

В искането се твърди, че основната функция на ВАС са правомощията му като касационна инстанция и приемането на тълкувателни решения. Това разбиране може да бъде споделено, но то не изключва функцията на ВАС като първоинстанционен съд в посочените от закона случаи.

В случай, че ВАС действа като касационна инстанция, не би била изпълнена конституционната разпоредба този съд да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, тъй като предмет на касационната проверка са само посочените в жалбата или протеста пороци на първоинстанционното решение, а не пороците на административния акт. Спорът в касационната инстанция е спор за допустимостта и правилността на решението, а не за законността на административния акт.

Освен това, ако ВАС действа като касационна инстанция, контролът, който той ще упражнява, ще бъде поставен в зависимост от поведението на страните в първоинстанционното производство – до върховен съдебен контрол ще достигат само тези случаи, в които е подадена жалба срещу първоинстанционното решение. В много случаи съдебният контрол ще остане на ниво административен съд. В този смисъл отново няма да бъде изпълнена конституционната разпоредба ВАС да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите.

Тезата за висока натовареност на магистратите във ВАС е аргумент по целесъобразност, а не правен аргумент. Вносителите на искането не представят юридически мотиви, с които да подкрепят разбирането, че ВАС не следва да действа като първоинстанционен съд спрямо посочената категория административни актове. Няма и доказателства, които да представляват гаранция, че правораздаването ще се развива по-бързо, ако тази категория дела се разглеждат от административните съдилища като първа инстанция.

Натоварването на съдиите във ВАС произтича не толкова от оспорването на актовете на Министерския съвет и на министрите, а от допуснатото изключение във втората част на изречението на чл. 125, ал. 2 от Конституцията - както и на други актове, посочени в закона.

Считам за напълно правилно поставен въпросът какво налага актовете на толкова много органи, които не са Министерски съвет или министри, да бъдат родово подсъдни

на ВАС. Споделям тезата на вносителите, че следва административен съд да разглежда като първа инстанция дела по оспорванията срещу актовете на председателите на държавните агенции и техните заместници, на председателите на държавните комисии, на изпълнителните директори на изпълнителните агенции и на ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет. Целта да се разтовари съда може да се постигне като от неговата родова компетентност се изключат актове на други институции, посочени в чл. 132, ал. 2 от АПК - оспорванията срещу решения на Висшия съдебен съвет; срещу актове на органите на Българската народна банка; оспорванията срещу други актове, посочени в закон. Практиката показва тенденция законодателят широко да използва това изключение. Така основният процесуален закон, който определя подсъдността, се оказва изместен от множество специални материални закони, които определят родова подсъдност на ВАС като първа инстанция. По този начин ВАС се оказва претоварен с разглеждане на първоинстанционни дела по оспорване на актове на множество регулатори (КЗК, КРС, КФН, КЕВР), докато в чл. 125, ал. 2 от Конституцията изрично е определена подсъдността му по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите.

Отделно от това се поставя въпросът няма ли да се стигне до различна и противоречива съдебна практика, която впоследствие ВАС ще трябва да уеднаквява, в случай, че оспорването на актовете на Министерския съвет и на министрите бъде предоставено в компетентността на административните съдилища като първа инстанция.

Освен това, според правилата за местната подсъдност голяма част от споровете ще подлежат на разглеждане от Административен съд – София-град, което ще доведе до прекомерно натоварване на съдиите в този съд.

Предвид изложеното изразявам становището, че разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България следва да се тълкува в смисъл, че Върховният административен съд е родова компетентен да се произнася като първа инстанция по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите.

**КРАСИМИР ВЪЛЧЕВ**

*Министър на образованието и науката*