



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 13

София, 22 юли 1993 г.

(обн., ДВ, бр. 65 от 30 юли 1993 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов

Теодор Чипев

Милчо Костов

Милена Жабинска

Цанко Хаджистойчев

Любен Корнезов

Станислав Димитров

Пенчо Пенев

Нено Неновски

Александър Арабаджиев

Николай Павлов

при участието на секретар-протоколчика Стойка Белова, в закрито заседание на 15 юли 1993 г. разгледа докладваното от съдията Милена Жабинска конституционно дело № 13 от 1993 г. Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

Образувано е по искане на Министерския съвет, взето с решение № 225 от 10 юли 1993 г. за тълкуване на чл. 125, ал. 2 от Конституцията. Представени са писмени доказателства, върху които то се основава.

С определение от 17 юни 1993 г. е прието за разглеждане искането от Министерския съвет за тълкуване на чл. 125, ал. 2 от Конституцията относно компетентността на Върховния съд да упражнява правомощията на Върховния административен съд при спорове за законността на актовете на

Министерския съвет и на министрите до приемане на новите устройствени и процесуални закони за съдебната власт.

Със същото определение Конституционният съд е конституирал като заинтересовани страни Председателския съвет на Народното събрание, Върховния съд, главния прокурор, Министерството на правосъдието и Висшия адвокатски съвет и им е дал възможност в 14-дневен срок да представят писмени становища по исканото тълкуване. На Министерския съвет е дадена възможност да обоснове становището си относно смисъла, в който се иска тълкуване на конституционната норма.

В изпълнение на предоставената им възможност становище са изразили Върховният съд, главният прокурор и Висшият адвокатски съвет в смисъл, че Върховният съд е компетентен да упражнява правомощията на Върховния административен съд по чл. 125, ал. 2 от Конституцията до приемане на новите устройствени и процесуални закони за съдебната власт.

С писмо от 30 юни 1993 г. Министерският съвет е обосновал становището си по направеното искане за тълкуване в смисъл, че Върховният съд е компетентен да се произнася по спорове за законност на актове на Министерския съвет само в случаите, предвидени в чл. 97 от указ № 56 за стопанска дейност (ДВ, бр. 4 от 1989 г.).

Като доказателства по делото са приети представените от Министерския съвет и Върховния съд преписи от съдебни актове на Върховния съд, преписи от протоколи на заседанията на Великото народно събрание, проведени на 22 юни 1991 г., 28 юни 1991 г. и 5 юли 1991 г., преписи от протоколите на заседанията на Комисията по изработване на проект за Конституция, проведени на 30 януари 1991 г., 8 май 1991 г., 22 юни 1991 г., 24 юни 1991 г., 28 юни 1991 г. и 8 юли 1991 г.

За да се произнесе по направеното искане, Конституционният съд взе предвид следното:

1. С разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията е възприет принципът на общата клауза за обжалване на всички административни

актове пред съдилищата. Тази клауза не е приета в нейния пълен обем. Предвидено е, че гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените от закона.

В чл. 125 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.

Правомощието по чл. 120, ал. 1 произтича от разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Съгласно тази разпоредба Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната. Смисълът на тази норма е в цялостно обвързване упражняването на държавната власт от нормите на правото. Израз на правозащитна функция на правовата държава е и административното правораздаване, предоставено на съдилища като средство за осигуряване на законността в областта на държавното управление. То е призвано да защитава самата законност. Развито административно правораздаване има само в правовата държава. Ето защо в разпоредбата на чл. 120 се съдържа една от гаранциите, за да не остане нормата на чл. 4, ал. 1 само като конституционно пожелание с декларативен политически характер.

2. Съдебният контрол върху административните актове е конститутивен елемент на правовата държава. Възникнал исторически като израз на идеята за разделяне и балансиране на властите в държавата, той е израз и на подчинение на държавната власт на Конституцията и законите. Разпоредбите на Конституцията имат непосредствено действие и другите закони не могат да им противоречат (чл. 5, ал. 1 и 2). Контролът за конституционност е възложен на орган, независим от законодателната, изпълнителната и съдебната власт, който в своята дейност се ръководи само от Конституцията и Закона за Конституционния съд. Министерският съвет

ръководи и осъществява вътрешна и външна политика на страната в съответствие с Конституцията и законите (чл. 105). Съдебната власт защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Тя е независима, като при осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона (чл. 117, ал. 1 и 2). Съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи (чл. 120, ал. 1).

Съдебният контрол върху административните актове съгласно чл. 120, ал. 2 не е всеобхватен. В сравнителноправен аспект историята на административното правораздаване по принцип не познава система на съдебен контрол върху администрацията, който да функционира на основата на общата кауза в пълен обем. Нашата Конституция също е възприела ограничение в приложението на общата кауза. Подлежат на контрол за законност всички административни актове освен изрично посочените от закона. Това ще са такива актове, които поради особеното си съдържание и предмет ще бъдат изключени чрез бъдеща законова уредба. Липсата на такава уредба към настоящия момент не изключва действието на установения по конституционен ред съдебен контрол.

Само ако Конституцията предвиждаше приемането на закон като условие, за да влезе в сила съдебният контрол върху административните актове, неговото действие щеше да зависи от приемането на този закон. Още повече, че в случая изключването по чл. 120, ал. 2 ще стане не само с устройствените и процесуалните закони, но и с други закони.

Съдебният контрол върху актовете на административните органи не накърнява независимостта на изпълнителната власт, тъй като той е ограничен само до законност на актовете. По реда на административното правораздаване не могат изобщо да се засягат и решават въпроси по съображения за целесъобразност, навременност, и пр. Не може да се контролира упражняването на свободното усмотрение и да се засяга

дискреционната власт на административните органи.

3. Конституцията на Република България от 1991 г. установява нова организация на съдебна система и нови принципи в дейността ѝ, целящи да осигурят както нейната независимост, така и реалната възможност да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл. 117 и сл.).

В Преходните и заключителните разпоредби на Конституцията не са предвидени правила за действието на конституционните норми относно функционирането на съдебната власт в периода до приемане на новите устройствени и процесуални закони. Само досежно организацията на съдебната власт и несменяемостта на съдиите, прокурорите и следователите са установени правила с § 4 и 5 от Преходните и заключителните разпоредби. По аргумент за противното останалите норми относно съдебната власт започват да действат с влизане в сила на Конституцията. Такива правила за дейността на съдебната власт впрочем не са нужни, защото съгласно § 9 от същите разпоредби Конституцията влиза в сила от деня на обнародването ѝ в "Държавен вестник". Това означава, че всички конституционни изисквания за дейността на съдебната власт и принципите, върху които тя изгражда своята дейност, влизат в сила от деня на обнародването на Конституцията. От този момент нататък правораздаването се осъществява в съответствие с новите конституционни изисквания.

По интересуващия ни проблем това означава, че административното правораздаване в системата на правораздаването в Република България е установено с разпоредбата на чл. 120 от Конституцията и действа от 13 юли 1991 г. като контрол за законност спрямо всички административни актове освен изрично посочените от закона. До изграждане на предвидената в Конституцията нова организация на съдебната власт административното правораздаване по силата на § 9 от Преходните и заключителните разпоредби ще се осъществява от съдилищата на заварената съдебна

система. Логически и правен абсурд е да се отрече действието на съдебната власт до изграждане на предвидената в Конституцията нова нейна организация.

4. Действително съгласно чл. 125 от Конституцията Върховният административен съд е предвиден като орган за осъществяване на върховен 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. По заварената и още действаща организация на съдебната власт такъв орган няма. От това не следва, че до изграждане на нова организация на съдебната власт няма да се упражнява конституционно установеният правораздавателен контрол спрямо всички административни актове освен изрично посочените от закона. Това е така преди всичко, защото § 4 от Преходните и заключителните разпоредби предвижда отлагане на влизането в действие само на определената с Конституцията организация на съдебната власт. Логическа последица от принципите и идеите, залегнали в Конституцията, е изводът, че до приемане на новите устройствени и процесуални закони всички функции на съдебната власт, така както са предвидени в Конституцията, трябва да се осъществяват чрез заварената организация на съдебната власт и съобразно новите конституционни изисквания за нейната дейност.

5. Конституцията е върховен закон и другите закони на могат да ѝ противоречат (чл. 5, ал. 1). Тя е основа на действащото право, което трябва да се изгражда като единна и непротиворечива система върху принципа на йерархията на нормативните актове.

Недопустимостта на противоречие с Конституцията се отнася не само за бъдещото законодателство, издадено след влизането в сила на Конституцията, но и за завареното законодателство.

Според чл. 125, ал. 3 от отменената Конституция от 1971 г. съдилищата имаха компетентност да упражняват съдебен надзор върху

актовете на административните органи в пределите на закона. В съответствие с тази разпоредба е нормата на чл. 43, ал. 1, т. 3 от Закона за устройство на съдилищата, която допуска съдебен контрол спрямо актове на Министерския съвет и други органи само когато това е предвидено в закон или указ. По смисъла на чл. 120, ал. 2 сега съдебният контрол спрямо административните актове е допустим на общо основание, а е изключен само за изрично посочени от закона случаи. Нормативният смисъл на тази конституционна разпоредба се състои в това, че е допустимо да се оспорва законността на актове на Министерския съвет и на министрите, без да е нужно това изрично да е предвидено в закон или указ. Необходимо е оспорването на акта да не е изключено с изрично разпореждане в закон. При това положение нормата на чл. 43, ал. 1, т. 3 от Закона за устройство на съдилищата е неприложима след влизане на Конституцията в сила.

6. Неоснователно е твърдението, че при действието на новата Конституция Върховният съд е компетентен да отменя само тези актове на Министерския съвет и други държавни органи, които противоречат на други закони. Подобно разбиране е в противоречие не само с разпоредбата на чл. 120, но противоречи изцяло на идеите на самата Конституция, в чийто дух трябва да се тълкуват нейните норми.

Според чл. 5, ал. 2 разпоредбите на Конституцията имат непосредствено действие. Разпоредбите на заварените закони се прилагат, ако не противоречат на Конституцията (§ 3, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби). Това означава, че разпоредбите на заварените закони, които ѝ противоречат, не се прилагат повече, престават да действат занапред, защото се считат отменени с влизане в сила на новата Конституция. В това се проявява непосредственото отменително действие на Конституцията спрямо заварените закони, които ѝ противоречат. По поставения с искането за тълкуване въпрос това значи, че доколкото в заварените закони се съдържат разпоредби, които поначало ограничават правораздавателния контрол за законност върху актове на Министерския

съвет и на министрите до изброително посочени случаи, те трябва да се считат отменени по силата на непосредственото действие на Конституцията.

7. Неоснователно е също твърдението, че съгласно § 2 от Преходните и заключителните разпоредби до избирането на Върховен касационен съд и Върховен административен съд само техните правомощия по чл. 130, ал. 3 и чл. 147, ал. 1 могат да се упражняват от Върховния съд.

Правомощията по чл. 130, ал. 3 и чл. 147, ал. 1 са свързани с конституирането на нови органи - Висш съдебен съвет и Конституционен съд. Това именно е породило необходимостта изрично да се предвиди как ще стане конституирането на тези органи преди изграждане на новата организация на съдебната власт и кой ще упражни правомощията на Върховния касационен съд и Върховния административен съд. Що се касае до правомощията по чл. 125, ал. 2, това не е било необходимо, също както не е било нужно изрично да се постанови, че до приемане на нови устройствени и процесуални закони правораздаването ще се осъществява от заварените съдилища. Както вече Конституционният съд е имал повод да се произнесе по друг спор, обективно е необходим един преходен период на изграждане на държавата и обществото съобразно новите конституционни изисквания. И в този преходен период неминуемо ще съжителстват стари структури и нови принципи (Решение № 6 от 22 април 1993 г. по к.д. № 4 от 1993 г.)

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Върховният съд е компетентен да упражнява правомощията на Върховния административен съд по чл. 125, ал. 2 от Конституцията при спорове за законност на актовете на Министерския съвет и на министрите до приемане на новите устройствени и процесуални закони за съдебната

власт.

Председател: Асен Манов