

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 235 КЛ

Дата 11.12.17г.

изх. № 798 / 11.12.2017г.

гр. София

*Образуван
определен*

*н.р. №: 13 / 2017г.
за докладни съобщения*

ДО

11.12.17г.

София

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

ОТ

Пленума на Върховен административен съд

за

задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от

Конституцията на Република България

Предмет на искането

Пленумът на Върховния административен съд намира, че Конституционният съд на Република България е компетентен да се произнесе по направеното искане, тъй като съгласно чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България негов предмет е задължително

тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България, във връзка с отговор на 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?“**

По този предмет Конституционният съд на Република България не се е произнасял с решение или определение, включително и по неговата допустимост, поради което не е налице и отрицателната процесуална предпоставка, която да изключва неговата допустимост в настоящото производство (чл. 21, ал. 6 от Закона за Конституционния съд на Република България). Вярно е, че с Решение № 13 от 22. 07. 1993 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 13/1993 г., Конституционният съд на Република България е дал задължително тълкуване на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България, но от различен аспект, като е отговорил на поставения с искането за тълкуване въпрос: „Дали Върховният съд е компетентен да упражнява правомощията на Върховния административен съд по чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България при спорове за законност на актовете на Министерския съвет и на министрите до приемане на новите устройствени и процесуални закони за съдебната власт?“. Следва обаче да бъде подчертано, че Конституционният съд на Република България може да бъде сезиран многократно с искания за тълкуване на една и съща конституционна норма, но от различни аспекти. (така: Решение № 8 от 01. 09. 2005 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 7/2005 г.)

Неяснота и двусмислие на конституционната норма

Пленумът на Върховния административен съд намира, че е налице неяснота и двусмислие в конституционна норма, чието тълкуване се иска – чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България, която гласи: „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.“. Така формулиран, текстът на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България, създава предпоставки за нееднозначно тълкуване на неговото съдържание.

Според едното тълкуване на конституционната разпоредба, Върховният административен съд е родово компетентният съд да се произнася като първа инстанция по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите. Подкрепа на това становище може да бъде намерена в Решение № 4 от 11. 03. 1998 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 16/1997 г., с което е обявена за противоконституционна разпоредбата на чл. 6, ал. 6 от Закона за обезщетяване на собственици на одържавени имоти, в частта, която предвижда обжалване пред съответния окръжен съд на решенията, включително и мълчаливите откази на министрите.

Според другото тълкуване Върховният административен съд не е длъжен да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите като първа инстанция, а може да упражни тези правомощия в касационното производство. Подкрепа на това становище може да бъде намерена в мотивите на Решение № 27 от 15. 10. 1998 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 20/1998 г. и Решение № 2 от 10. 02. 2005 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 9 / 2004 г., в които е посочено, че

„Конституцията не урежда инстанционността на производствата, нито по административните, нито по гражданските или наказателните дела, но изрично е предвидено, че правомощието на Върховния касационен съд и Върховния административен съд е да осъществяват върховен съдебен надзор върху актовете на съответните съдилища“.

Правен проблем и правен интерес

Намираме, че е налице правен проблем и правен интерес от предявяването на искането, които се обосновават със следното: основното правомощие на Върховния административен съд съгласно чл. 125 от Конституцията на Република България е да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Редакцията, духът и систематичният анализ на чл. 125 от Конституцията на Република България, уреждащ статута на Върховния административен съд, налага няколко извода.

На първо място, съгласно ал. 1 на посочената норма, основната функция на Върховния административен съд се изразява в надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Нормата е императивна и не позволява нито разширително, нито диспозитивно тълкуване, т.е. основното задължение на съда е съсредоточено в унифициране на правоприлагането в административното правораздаване, чийто основен инструмент в дейността на Върховния административен съд са правомощията на съда като касационна инстанция и приемането на тълкувателни решения със задължителна за останалите административни съдилища сила.

На второ място, съгласно чл.125 ал. 2, предложение 1 от Конституцията на Република България, Върховният административен съд

се произнася по спорове за законност на актове на министри и Министерски съвет. Целта на нормата е насочена към значимостта на обществените отношения, регулирани от най-висшите органи на изпълнителната власт.

Едва на трето място, чл. 125 ал. 2, предложение 2 от Конституцията на Република България предвижда възможността Върховният административен съд да се произнася по спорове за законност на други актове, посочени в закон. Тази конституционна разпоредба създава възможност за допълнително законово делегиране на правораздавателни компетенции в дейността на Върховния административен съд. Такива допълнителни компетенции имат характер на изключение и трябва да бъдат подчинени на еквивалентно или аналогично изискване за значимост на обществените отношения. Познавайки се на същата тази норма обаче, към настоящия момент, законодателната власт е приела изключително голям брой материални закони, уреждащи подсъдността на спорите по приложението им пред Върховния административен съд. Така изключението по чл. 125, ал. 2, предложение 2 от Конституцията на Република България се е превърнало в основно правило и източник на работата на Върховния административен съд днес. Като резултат – освен големия брой ежегодно постъпващи дела, обуславящи високата натовареност на съда и налагащи осъществяването на правораздавателна дейност като инстанция по същество, Върховният административен съд е практически възпрепятстван да реализира конституционно вменените си тълкувателни правомощия.

Крайният извод, който се налага е, че съвместяването на функции на първоинстанционен, касационен съд и на върховен съд, извършващ тълкувателна дейност има за последица изключително високо индивидуално натоварване на всички съдии във Върховния административен съд. Високата натовареност на магистратите е реален

проблем, който пряко се отразява на бързото осъществяване на правораздаването и затруднява тълкувателната дейност. От друга страна натовареността на създадените през 2007 година 28 административни съдилища не е оптимална, което води и до дисбаланс в броя разгледани и решени дела от върховните и административните съдии.

Конституционно значима цел

Според Пленума на Върховния административен съд чрез решаването на описания правен проблем се постига конституционно значима цел – бързината и качеството на правораздаването, което се изразява в максимално кратките срокове от образуване до приключване на делото, запазване ниския процент на висящите дела, липса на дела, които се отлагат по вина на съда и високо качество при изготвяне на съдебните актове. Предвид социалния характер на административното правораздаване в България, неговата широка достъпност, бързина и ефективност гражданите масово установяват и защитават правата си по съдебен ред. Това обстоятелство е изключително ценен индекс за нивото на демокрация в страната и чувството за правосъдие, но неизбежно води до изключително висока претовареност на Върховния административен съд. Желанието споровете за законосъобразност на актовете да бъдат разглеждани и разрешавани максимално бързо и ефикасно доведе до приемането на множество материални закони, предвиждащи директна подсъдност на споровете по приложението им пред Върховния административен съд като първа инстанция, респ. и пред Върховния административен съд като касационна инстанция, което създава предпоставка и крие рискове от дисбаланс в правилното функциониране на съда. В този смисъл следва да бъде дадена възможност Върховният административен съд да извърви конституционно начертания път по

унифициране на съдебната практика в приложението на максимален брой материални закони. По този въпрос предишният и настоящият състав на българския парламент, в това число всички представени в него парламентарни групи и включените в тях политически партии, бяха сезирани с подготвени в тази насока проекти на закони за изменение и допълнения на Закона за съдебната власт и на Административнопроцесуалния кодекс, в посока промяна на родовата подсъдност на административните дела, без какъвто и да е резултат до момента. Пленумът на Върховния административен съд намира, че основният проблем се корени в неяснотата и двусмислието в конституционна разпоредба на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България, поради което задължителното ѝ тълкуване от страна на Конституционния съд на Република България, би довело до необходимата яснота относно конституционните правомощия на Върховния административен съд.

ПО СЪЩЕСТВО НА ПОСТАВЕНИЯ ВЪПРОС:

За да бъде прецизно разтълкувана разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България, във връзка с поставения в настоящото искане въпрос, следва да бъде осъществен анализ върху три ключови аспекта: 1. Включването на актовете на Министерски съвет и министрите в разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България; 2. Определянето на Върховния административен съд като съд, който осъществява контрола по чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България; 3. Правомощията на Върховния административен съд в касационното производство.

1. Включването на актовете на Министерски съвет и министрите в разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България

Съгласно чл. 125, ал. 3 от отменената Конституция на Република България от 1971 г., съдилищата имат компетентност да упражняват съдебен надзор върху актовете на административните органи в пределите на закона. Тази конституционна норма е в съответствие с въведената със Закона за административното производство от 1970 г. обща клауза за обжалваемост на индивидуалните административните актове. Въпреки това предметният обхват на общата клауза не е абсолютен. От една страна, от нейното приложно поле са изключени общите и нормативните административни актове. От друга страна актовете на най – висшите органи на изпълнителната власт по правило не подлежат на съдебен контрол, освен в изрично и изчерпателно посочени от закона случаи.

С приемането на Конституцията на Република България от 1991 г. е направена радикална промяна в административното правосъдие. Съгласно разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от основния закон, гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. В този смисъл акцентът, който се поставя в разпоредбата на чл. 120, ал. 2 е върху „всички административни актове“ без оглед на техния характер и теоретична квалификация. По смисъла на чл. 120, ал. 2 сега съдебният контрол спрямо административните актове е допустим на общо основание и е изключен само за изрично посочени от закона случаи. Нормативният смисъл на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България 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. Нещо повече, с Решение № 21 от 26 октомври 1995 г. по конституционно дело № 18 от 1995 г., Конституционният съд на Република България приема, че съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България гражданите и юридическите лица могат да обжалват пред съдилищата всички административни актове, включително вътрешнослужебните, щом тези актове нарушават или застрашават техни права или законни интереси и не са изключени изрично със закон от съдебно обжалване.

Следва обаче изрично да бъде подчертано, че върху така установения всеобхватен съдебен контрол над административните актове, Конституцията на Република България поставя и едно ограничение – по изключение, в специален закон, може да бъде ограничен контрола върху определени административни актове, с оглед наличието на особено важен държавен или обществен интерес, налагащ това.

Макар да е безспорно, че ограничаването на съдебния контрол върху административните актове може да бъде предприемано само в изключителни случаи, Конституцията на Република България е въвела и редица гаранции, които да възпрат законодателя от разширяване на кръга актове, които могат да бъдат изключени от съдебен контрол.

Една от най – важните гаранции на основния закон, че актовете на най – висшите органи на изпълнителната власт задължително ще подлежат на съдебен контрол, е разпоредбата на чл. 125, ал. 2, която предвижда, че Върховният административен съд ще се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите. Липсата на подобна разпоредба би означавало, че със специален закон тези актове могат да бъдат изцяло изключени от приложното поле на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България, което на практика ще възстанови установения ред с отменената Конституция на Република България от 1971 г.

Изводът е, че актовете на Министерски съвет и министрите са включени в разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България, с цел да се гарантира, че актовете на най – висшите органи на изпълнителната власт задължително ще подлежат на съдебен контрол, тъй като липсата на подобна разпоредба би означавало, че със специален закон тези актове могат да бъдат изцяло изключени от приложното поле на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България, което от своя страна би довело до нарушаване на принципа за всеобхватен съдебен контрол над административните актове, прогласен от Конституцията на Република България.

2. Определянето на Върховния административен съд като съд, който осъществява контрола по чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България

С приемането на чл. 119, ал. 1 от Конституцията на Република България, VII Велико народно събрание регламентира възстановяването на Върховния административен съд в системата на органите на съдебната власт, като в двете алинеи на чл. 125 от основния закон са определени и основните правомощия на Върховния административен съд – 1) осъществяване на върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване и 2) произнасяне по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закона. В § 4 от Преходни и Заключителни разпоредби на Конституцията на Република България изрично е предвидено, че в едногодишен срок от влизане на Конституцията на Република България в сила трябва да бъдат приети

устройствените и процесуални закони, които да определят организацията на съдебната власт, в това число и тази на административното правосъдие.

Конституцията на Република България урежда степените съдилища, без да се ангажира с броя на инстанциите и със съотношението между редовните и извънредни способности за атакуване на съдебните решения. Предвидено е това да бъде определено с устройствените и процесуалните закони, необходими за изграждането на съдебната власт. Конкретна крачка към възстановяване на касационното производство в административното правосъдие е направена със Закона за съдебната власт, заменил Закона за устройство на съдилищата. Чл. 15, ал. 1 дефинира цялото съдебното производство като триинстанционно – първоинстанционно, въззивно и касационно (със забележката „освен ако в процесуален закон не е предвидено друго“). Въз основа на тази разпоредба, последващите общи и специални административнопроцесуални закони регламентират само две инстанции в административното правосъдие – първоинстанционно и касационно производство.

При приемането на Конституцията на Република България от 1991 г. инстанционността в съдебното производство не е регламентирана, следователно конституционният законодател в разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България би могъл да определи единствено, че по споровете за законността на актовете на Министерски съвет и на министрите ще е компетентен Върховният административен съд, но не и в качеството си на коя инстанция – първа или касационна.

Нещо повече, Конституционният законодател не би могъл да предвиди друг орган, освен Върховния административен съд, пред когото да подлежат на обжалване актовете на Министерския съвет и на министрите, тъй като самата Конституция на Република България в своите разпоредби не предвижда друг съд в сферата на административното правораздаване, освен Върховния административен съд. В този смисъл

волята на конституционния законодател е да обезпечи произнасянето на Върховния административен съд в процеса по оспорване на актовете на Министерския съвет и на министрите, като гарантира, че в предстоящите да бъдат приети устройствени и процесуални закони, Върховният административен съд няма да бъде изключен от разглеждането на споровете, поради евентуално предвидена едноинстанционност на тези производства. От позицията на времето, това решение на конституционния законодател следва да бъде отчетено като изключително далновидно, тъй като през годините в редица специални закони е предвидена едноинстанционност на определени производства, поради което Върховният административен съд е изключен от контрола върху дадена група административни актове. (вж. Закона за устройство на територията, Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, Закона за административните нарушения и наказания и т.н.)

Изводът е, че конституционният законодател създава разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България в стремежа си да гарантира, че Върховният административен съд задължително ще се произнася по повод оспорването на актовете на Министерски съвет и на министрите, независимо от това коя инстанция ще бъде, съгласно бъдещото законодателство.

3. Правомощията на Върховния административен съд в касационното производство.

Член 125 от Конституцията на Република България предвижда възстановяването на Върховния административен съд като институция, която осъществява върховен надзор за точно и еднакво прилагане на законите в административното правосъдие.

Реално касационното производство се въвежда в действие с изменението на чл. 44 от Закона за административното производство, който в новата си редакция постановява решенията на окръжните съдилища да подлежат на касационно обжалване по Закона за Върховния административен съд. Така в нашето административно правораздаване отново се включва втората инстанция, съществувала до 1948 г. За нормалното правораздаване на възстановения Върховен административен съд е необходимо законодателно уреждане на неговата организация и дейност. В съответствие с текста на чл. 125 от Конституцията на Република България, XXXVIII Народно събрание приема Закон за Върховния административен съд. За една от основните функции на съда законът определя разглеждането на касационни жалби и протести, а Върховният административен съд трябва да заработи като контролна инстанция спрямо съдебните и други органи, осъществяващи административното правораздаване.

Новата Конституция на Република България от 1991 г. поставя началото, а приетите въз основа на нея Закон за съдебната власт и Закон за Върховния административен съд, както и промените в Гражданския процесуален кодекс, възстановяват и уреждат втората касационна инстанция в административното правосъдие. В правната уредба не е предвиден друг следващ инстанционен контрол на съдебните решения в производството за обжалване на административни актове. Върховният административен съд е единствена касационна инстанция в административното правосъдие. Решенията на Върховния административен съд като касационен съд са окончателни.

С оглед всички изложени дотук аргументи, Пленумът намира, че Върховният административен съд не е длъжен да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите като

първа инстанция, а може да упражни тези правомощия само в касационното производство.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По изложените съображения, Пленумът на Върховния административен съд моли да постановите решение, с което да дадете задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България, като отговорите на 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?**

Моля да конституирате като страни по делото следните заинтересувани институции: Народното събрание, Президента на Република България, Омбудсмана, Министерския съвет, Министерството на правосъдието, Върховния касационен съд, Висшия съдебен съвет и Висшия адвокатски съвет.

Съгласно чл. 18, ал. 5 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд прилагаме преписи от искането за предложените заинтересувани страни.

Предложението за сезиране на Конституционния съд на Република България с искане за задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България е прието на две заседания

на Пленума на Върховния административен съд, проведени на 29.11.2017г.
и на 07.12.2017 г.

Приложения:

- 1. Препис – извлечение от протокол за проведено заседание на Пленума на върховен административен съд на 29 ноември 2017 година.*
- 2. Препис – извлечение от протокол за проведено заседание на Пленума на върховен административен съд на 7 декември 2017 година.*
- 3. Преписи от искането за предложените заинтересувани страни*

Георги Чолаков

**Председател на Върховния
административен съд**