

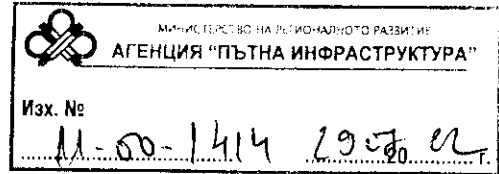


МИНИСТЕРСТВО НА РЕГИОНАЛНОТО  
РАЗВИТИЕ И БЛАГОУСТРОЙСТВОТО  
АГЕНЦИЯ „ПЪТНА ИНФРАСТРУКТУРА“

НО. С. И. Д. Р. С. Д. Ч. С. Д.

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Бх. № 272/11  
Дата 05.08.22г.



**СТАНОВИЩЕ**

от

Агенция „Пътна инфраструктура“, със седалище и адрес на управление гр. София, бул. „Македония“ № 3, представлявана от председателя на Управителния съвет – Тодор Василев

**ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 10 ОТ 2022 Г.**

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение от 28 юни 2022 г. Агенция „Пътна инфраструктура“ (АПИ, Агенцията) е конституирана като заинтересована институция по конституционно дело № 10 от 2022 г. Делото е образувано по искане на 59 народни представители от 47 – ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 20 април 2022 г. за предприемане на действия от Агенция „Пътна инфраструктура“ за осъществяване на дейностите по поддържане на републиканската пътна мрежа (обн. ДВ, бр. 32 от 26.4.2022 г.) в цялост.

С посоченото определение, на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България и чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционния съд, искането е допуснато за разглеждане по същество.

Вносителят на искането излага съображения, че цитираното Решение на Народното събрание противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България – **принцип на правовата държава**, във връзка с чл. 8 (във връзка с чл. 62, ал. 1, с чл. 105, ал. 1 и с чл. 106 (предложения първо и второ) – **принцип на разделение на властите**; чл. 56 (във връзка с чл. 117 и чл. 120) – **принцип на правото на защита и независимост на съдебната власт**.

Агенция „Пътна инфраструктура“ не споделя аргументите, изложени от 59 народни представители от 47 – ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 20 април 2022 г. за предприемане на действия от Агенция „Пътна инфраструктура“ за осъществяване на дейностите по поддържане на републиканската пътна мрежа (обн. ДВ, бр. 32 от 26.4.2022 г.) в цялост.

Както са посочили и самите заявили искането народни представители, дейността по изграждане, поддръжка и ремонт на републиканската пътна мрежа е регламентирана в Закона за пътищата (ЗП), като съгласно чл. 21, ал. 3, т. 5 от същия Агенцията *„организира провеждането на обществените поръчки за проектиране, оценки на въздействието върху пътната безопасност и одити за пътна безопасност, строителство, ремонт и поддържане на републиканските пътища...“*, като председателят на Управителния съвет на Агенцията *„склучва договорите за обществени поръчки за проектиране, строителство, ремонт и поддържане на републиканските пътища... след решение на управителния съвет“* (чл. 21 г., т. 3 от ЗП) и *„склучва други договори и споразумения, необходими за дейността на агенцията“* (чл. 21 г., т. 5 от ЗП).

Независимо от посочените препратки към законовите разпоредби в Закона за пътищата, уреждащи компетентността на Агенцията, респ. функциите на Министъра на регионалното развитие и благоустройството спрямо АПИ, Решението на Народното събрание не се явява в противоречие с въпросните норми. Въпросните препратки, същевременно не обхващат Решението в неговата цялост, във връзка с обстоятелството, че искането се отнася до всичко, което Народното събрание одобрява в своето Решение от 20 април 2022 г.

Посочванията, направени в т. 3 и т. 4 от обжалваното Решение на Народното събрание всъщност не постановяват нищо необичайно. Въпросните, одобрени действия на АПИ, всъщност са законово регламентирани и респ. Народното събрание не урежда материя, различна от вече уредената от самото него. Следващо от същото е, че принципът на разделение на властите е спазен, доколкото не е налице изземване на функции от една власт спрямо друга, а одобрение на бъдещи действия.

В този смисъл, по отношение на одобреното в т. 3 действие, а именно: *„Агенция „Пътна инфраструктура“ да предприеме всички необходими правни и фактически действия по възлагането на нови дейности по сключените договори, за да се обезпечи извършване на поддържане (превантивно, текущо, зимно и ремонтно-възстановителни работи при аварийни ситуации) на републиканските пътища, доставка и монтаж на ограничителни системи за пътища, полагане на хоризонтална маркировка и по договорите за производство, доставка и монтаж на пътни знаци с постоянни и променливи размери на вертикална сигнализация на републиканските пътища...“* е в прерогативите и функционалността на Агенцията. Съгласно чл. 30, ал. 1 *„Агенцията осъществява*

*дейностите по изграждането, ремонта и поддържането на републиканските пътища*“, като във връзка със същото е в правомощията ѝ да възлага извършване на съответните дейности, посредством сключени договори за обществени поръчки. Въпросното одобрение на Народното събрание не отнема и не дерогира функциите на АПИ в тази посока, респ. с което се ангажира принципа на разделение на властите. Във връзка със същото се явява и посочването в т. 4, че одобрява „Агенция „Пътна инфраструктура“ да предприеме всички необходими правни и фактически действия, за да бъдат своевременно и напълно завършени всички започнати дейности, възложени въз основа на действащите към момента договори за извършване на поддържането (превантивно, текущо, зимно и ремонтно-възстановителни работи при аварийни ситуации) на републиканските пътища.“ Ангажиментът за заплащане на съответните дейности същевременно, следва от функцията на самите сключени договори и от съотносимата нормативна база, респ. задължението за плащане възниква от обстоятелството на наличен договор и изпълнение на дейности по него. Изземване на правомощия от изпълнителната власт не е налице, доколкото не е налице никаква надзаконова или изобщо различна от закона регламентация.

В своето искане 59 - те народни представители от 47 – ото Народно събрание поставят въпроса дали Народното събрание може да приема *„каквито си иска решения“*, във връзка с чл. 86, ал. 1 от Конституцията на Република България, съгласно който *„Народното събрание приема закони, решения, декларации и обръщения“*.

Конституцията, обаче, не изброява изчерпателно правомощията на Народното събрание. Нещо повече - конституционните разпоредби не съдържат изчерпателен списък на областите от обществения живот, подлежащи на законодателна уредба. Не са регламентирани изчерпателно и случаите, в които парламентът се произнася с решения по повод индивидуални и конкретни обществени отношения. Така напр. в Решение № 3044 от 28.03.2003 г. на ВАС по адм. д. № 1134/2003 г.: *„Парламентът не е ограничен във възможността си да се произнася по всеки въпрос на външната политика при определяне на основните ѝ насоки“*. Така в Решение № 25 от 29.09.1998 г. на КС на РБ по к.д. № 22/1998 г.: *„Съгласно чл. 86, ал. 1 от Конституцията "Народното събрание приема закони, решения, декларации и обръщения". В съответствие с чл. 88, ал. 2 и 3 от Конституцията решенията на Народното събрание са актове, които се приемат на едно четене и се обнародват в "Държавен вестник". Конституцията не съдържа разпоредби относно кръга на въпросите, които могат да бъдат предмет на решения. Следователно основният закон на Република България не изключва поначало от този кръг въпроси правото на парламента да "приема за сведение и взема акт от международни конвенции, протоколи и препоръки" с решение“*.

Всъщност *„не са изчерпателно изброени нито функциите на Народното събрание в чл. 62 от Конституцията, нито неговите правомощия в чл. 84 и 85 от Конституцията. Изводът се подкрепя от наличието на конституционни разпоредби (примерно чл. 91, чл. 130,*

ал. 3, чл. 147, ал. 1, § 6 от преходните и заключителните разпоредби), с които на Народното събрание са предоставени функции и са възложени правомощия извън съдържащите се в чл. 62, 84 и 85 от Конституцията“, съгласно изразено особено мнение по конституционно дело № 5 от 2003 г. на КС на РБ. В този смисъл от значение е да бъде изяснен въпроса за това какви решения може да постановява Народното събрание в посока неговата компетентност, във вр. с чл. 86 от Конституцията на Република България.

Същевременно, във връзка с чл. 84, ал. 1 от Правилник за организацията и дейността на Народното събрание *„Проект за решение, декларация и обръщение могат да внасят народните представители и парламентарните групи“*. В този смисъл, внасянето на проект на решение не е предпоставено от това дали са или не са упражнени други нормативно установени задължения. С оглед на същото остава неясно изложението на вносителя, че *„без да е ясно дали принципалът в структурата на изпълнителната власт – министърът на регионалното развитие и благоустройството – е упражнил законовите си контролни правомощия, за преодоляване на въпросните нередности или затруднения...“* и ангажирането на доклада на Агенция *„Пътна инфраструктура“* от 30.03.2022 г. в процедурата по внасяне на проекта на решение.

Същевременно, при направа на преценка по отношение на правомощията на Министерския съвет, съгласно чл. 105, ал. 1 и чл. 106 от Конституцията на Република България е удачно да се обърне внимание и на обстоятелството, че съответното решение е постановено именно във връзка с доклад на Агенция *„Пътна инфраструктура“* от 30 март 2022 г. за констатирана опасност от настъпване на невъзможност за Агенция *„Пътна инфраструктура“* за осъществяване на дейностите по поддържане на републиканските пътища на територията на цялата страна и с цел осигуряване безопасността и опазване на живота и здравето на ползвателите на републиканските пътища. Въпросният доклад обосновава ангажиране на Агенцията по изпълнение на законово регламентирани ѝ функции, респ. обстоятелството, че Народното събрание е постановило съответния акт по повод на същото, в рамките на конституционно прокламираните му правомощия, без нарушение на принципа на разделение на властите.

В искането е направено и посочването, че *„Що се касае до т. 3 и т. 4 на Решението на Народното събрание, в хода на дискусиите в пленарна зала стана ясно, че в утвърдения бюджет на Агенция „Пътна инфраструктура“ за 2022 г. не са предвидени подобни средства, с които да се посрещнат споменатите плащания. Това само по себе си представлява нарушение на Закона за държавния бюджет за 2022 г. и е проява на фактически правен произвол от страна на гласувалите това решение народни представители“*. Считаю че така изразеното съждение не подлежи на проверка за конституционносъобразност и респ. липсата или наличието на подобни изказвания няма отношение към обстоятелството по приемане на крайния акт. В този смисъл и Решение № 5

от 12.03.1998 г. на КС на РБ по к. д. № 2/1998 г.: „Преценката за конституционностъобразност на въпросните текстове от ЗИДЗН съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията може да бъде дадена единствено с оглед на това, дали са нарушени конституционни разпоредби, а не други нормативни актове, въвеждащи допълнителни изисквания и процедури (Решение № 3 от 1991 г. по к. д. № 17 от 1991 г.)“.

Съгласно чл. 62, ал. 1 от Конституцията „Народното събрание осъществява законодателната власт и упражнява парламентарен контрол“. Именно по отношение на въпроса дали изобщо постановяване на решение с такъв предмет е в правомощията на Народното събрание, следва да се има предвид, че същото изпълнява контролни функции. Контролът е лост, посредством който българският парламент осъществява контролна функция по отношение на изпълнителната власт. „Понякога парламентарният контрол се отъждествява единствено с въпросите, питанията и свързаните с тях разисквания (чл. 90 от Конституцията). Парламентарният контрол, за който говори чл. 62, ал. 1 от Конституцията, обаче има по-широк смисъл - става въпрос за проверка и оценка на замислени или провеждани действия и политики на правителството и подчинената му администрация както с оглед тяхната законосъобразност, така и целесъобразност“ (Решение № 6 от 11.04.2012 г. на КС на РБ по к.д. № 3/2012 г.). Така в Решение № 6 от 11.04.2012 г. на КС на РБ по к.д. № 3/2012 г. и „Основна характеристика на българския конституционен модел е, че България е република с парламентарно управление (чл. 1, ал. 1 от Конституцията). Като установява формата на държавно управление, Конституцията определя и правното положение на парламента. Той е национален представителен орган, който чрез осъществяването на законодателната власт и чрез формирането и контрола на правителството заема основно място в конституционната система. Правомощията, които Основният закон му предоставя, водят до същия извод. Република България се управлява според Конституцията и законите (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и очевидно титулярят на законодателната власт ще има особено положение в системата на държавните органи. Така очертано, правното положение на Народното събрание прави да изглежда съвсем логичен и изводът, че то може да се занимава с всякакви въпроси, стига да пожелае, в реда на нещата е да се намесва във всички аспекти на управлението.“ и „Последователно прокаран, принципът за разделение на властите е *per se* гаранция срещу възможни злоупотреби от страна на висшите държавни органи при упражняването на техните правомощия - системата на баланс и възпиране по естеството си изключва подчиняването на една власт на друга.“. От въпросната постановка се разбира, че конституционния принцип на разделение на властите е едновременно както функция на независимостта на едната власт спрямо другата, но също така и форма на превенция от възможността една от властите да реализира себе си преимуществено. „Действащият конституционен модел не осигурява на отделните власти пълна и абсолютна независимост

една от друга. Напротив, той е конструиран по начин, осигуряващ равновесието и баланса помежду им така, че самостоятелността да не изключва сътрудничеството, а контролът и възпирането - взаимодействието. В досегашната си практика Конституционният съд нееднократно е подчертавал, че принципът за разделение на властите не изгражда непреодолима преграда между учредените власти и не следва да се разбира като абсолютно сепариране на всяка от трите власти, съществуването на всяка от тях сама за себе си и изолирането ѝ от другите две (Решение № 8 от 2006 г. по к. д. № 7/2006 г., Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г.). Никака работеща конституционна система не предвижда и не осигурява абсолютна независимост на която и да е от трите власти, защото необходимото равновесие се постига чрез взаимно възпиране. Ето защо оптималното функциониране на учредените власти предполага взаимодействие и сътрудничество между тях.” (Решение № 10 от 28.09.2021 г. на КС на РБ по к. д. № 8 / 2021 г.)

Във връзка с посочената в искането хипотеза, че приемането на Решението ще доведе до това съдилищата да не могат да осъществяват контрол за законност върху действия (предоговаряне, прекратяване на договори или изпълнение на същите) на административния орган (АПИ), следва да се има предвид, че решението на Народното събрание не одобрява в цялост всички аспекти, засягащи договорните клаузи, за да може еднозначно да се направи преценката за невъзможност да се осъществи контрол.

В този смисъл, решението на Народното събрание следва да се разбира като допълнителен елемент в процеса, тясно ангажиран със законодателната функция на Народното събрание, което не дерогира или отнема правомощия от изпълнителната власт. Всъщност обратното се явява несъставомерно – изпълнение на съответните плащания, уредени посредством акта, би могло да бъде във връзка с последното, но основанието за плащане е законово регламентирано. Доколкото искането на ПГ ГЕРБ е за прогласяване на противоконституционност следва да се има предвид, че е изцяло в прерогативите на Народното събрание да постановява Решения, като Конституцията не съдържа разпоредби относно кръга на въпросите, които могат да бъдат предмет на решения.

**С УВАЖЕНИЕ,<**

**ТОДОР ВАСИЛЕВ**  
**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА УПРАВИТЕЛНИЯ СЪВЕТ**  
**НА АГЕНЦИЯ „ПЪТНА ИНФРАСТРУКТУРА“**

