



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № 11-03-10

София, 12.02.2018 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

П. № 18 КЛ 13/17г.  
Дата 12.02.18г.

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

ОТ ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ - МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ  
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 13/2017 г.

**Относно:** Искане на Пленума на Върховния административен съд за даване на задължително тълкуване на чл. 125, ал. 2 от Конституцията във връзка с 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?“

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

На основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България Пленумът на Върховния административен съд /ВАС/ е сезирал Конституционния съд с искане за даване на задължително тълкуване на чл. 125, ал. 2 от Конституцията във връзка с 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?“. На 11 декември 2017 г. Конституционният съд /КС/ е образувал конституционно дело № 13/2017 г. по искането на Пленума на ВАС.

Разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България /КРБ/, чието задължително тълкуване се иска, гласи следното:

*„Чл. 125. (2) 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“.*

В искането се поддържа, че е налице неяснота и двусмислие в конституционната разпоредба и че текстът на въпросната норма създава предпоставки за нееднозначно тълкуване. Според едното тълкуване 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, а според другото – 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 свои правомощия в касационното производство.

Вносителят на искането споделя второто становище и обосновава правния проблем и правния интерес от исканото тълкуване с функциите на ВАС по чл. 125, ал. 1 от Основния закон - да осъществява надзор за точното и еднакво прилагане в административното правораздаване чрез правомощията на съда, да действа като касационна инстанция и да присма тълкувателни решения, и функциите по чл. 125, ал. 2 - да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закона. Водещият аргумент на Пленума на ВАС е, че съвместяването на изброените функции на първоинстанционен, касационен и върховен съд, извършващ тълкувателна дейност, има за последица изключително високо индивидуално натоварване на съдиите от ВАС, докато натовареността на останалите 28 административни съдилища не е оптимална.

С Определение от 16 януари 2017 г. КС е допуснал за разглеждане по същество искането на Пленума на ВАС за даване на задължително тълкуване на посочената по-горе разпоредба от Конституцията на Република България и е конституирал министъра на финансите като заинтересована страна по делото на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд.

Не споделям застъпеното в искането виждане за неяснота и двусмислие на конституционната норма, респ., че редакцията на същата създава предпоставки за нееднозначно тълкуване на съдържанието на разпоредбата, като не намирам основания да бъде подкрепено поддържаното от Пленума на ВАС разбиране, според което 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 си правомощия в касационното производство.

С оглед предоставената ми възможност и в определения от КС 30-дневен срок изразявам становище, че изложените в искането на Пленума на ВАС мотиви относно наличие на неяснота и двусмислие в конституционната норма, чието задължително тълкуване се иска, са недостатъчно обосновани и неоснователни, като излагам следните съображения конкретно по отделните аргументи в искането:

### **1. Относно твърдението за неяснота и двусмислие на конституционната норма.**

Върховният административен съд е конституционно установен орган на съдебната власт, който наред с другите съдилища, посочени в чл. 119, ал. 1 от КРБ, е определен да осъществява основната функция на съдебната власт – правораздавателната. Конституционно установен е и обхватът на правораздавателната дейност на съда. Съгласно чл. 125, ал. 1 от КРБ Върховният административен съд е призван да осъществява и върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване, а в ал. 2 на същия член ВАС е определен 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. Видно от съдържанието на разпоредбата на чл. 125 от КРБ, чието тълкуване се иска, в обхвата на правораздавателната дейност са залегнали както тълкувателната функция на съда, така и правосъдната. Упражнявайки правосъдната си функция, ВАС действа като касационна инстанция в административното правораздаване, но и като първа и касационна инстанция по отношение на актовете на Министерския съвет, на министрите, както и на други актове, посочени в закон.

Безспорна е ролята на тълкувателната дейност на ВАС, която нееднократно е подчертавана и от Конституционния съд, но не би следвало да има спор, че тази дейност на съда по никакъв начин не измества и не изключва упражняването на предоставените му от Конституцията на Република България правомощия да извършва първоинстанционен контрол на актове на Министерския съвет и на министрите. Компетентността на ВАС да се произнася за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите е конституционно установена и е недопустимо по пътя на тълкуването да се определя друга родова подсъдност на споровете за законност на актове на Министерския съвет и на министрите.

Конституционният законодател е този, който с въввеждането на правосъдната функция на ВАС, е предопределил едновременното му функциониране като първа и като касационна

инстанция. Подходът на законодателя в рамките на един съд да установи правосъдни функции на две различни съдебни инстанции не е случаен. КС защитава същото разбиране в Решение № 6 от 2003 г. по к. д. № 23/2002 г. по отношение на другия върховен съд - Върховния касационен съд, като определя следното: „Правомощията на ВКС не се изчерпват с неговата касационна функция. Тя му е възложена наред с основната правораздавателна функция. Върховният касационен съд наред с всички останали посочени в разпоредбата съдилища осъществява правораздавателната функция, която е основната функция на съдебната власт - чл. 119, ал. 1 от Конституцията.“

Възлагането на ВАС на компетентността да се произнася по спорове за законността на актове на Министерския съвет и на министрите има своите исторически корени и традиция. Това би могло да бъде обяснено с установената практика актовете на централните органи на изпълнителната власт да бъдат предмет на съдебен контрол само от ВАС. В исторически план с приемането на Закона за административното правосъдие през 1912 г. се обособява система на административно правосъдие и се създава Върховен административен съд, на който са подсъдни „всички жалби против административните актове на публичните власти“ и който е и апелативна и касационна инстанция по жалби срещу решения на административни юрисдикции (чл. 10 и чл. 13 от Закона за административното правосъдие - Обн., ДВ, бр. 74 от 03.04.1912 г.). В периода от 1970 г. до 1996 г. Върховният съд също е разглеждал административни дела като първа и като касационна инстанция, т.е. волята на законодателя винаги е била тези актове, както и актове на някои други, определени от него органи, да бъдат предмет на разглеждане само от върховен съд. С Конституцията от 1991 г. Върховният административен съд е възстановен, а със Закона за Върховния административен съд е потвърдена компетентността на съда да се произнася по „спорове за законността на актове на Министерския съвет, министри, както и на други актове, посочени в закон“ (Обн., ДВ, бр. 122 от 19.12.1997 г.).

Делата, които са предоставени в правораздавателната власт на ВАС по смисъла на чл. 125, ал. 2 от КРБ, представляват определена фактическа и правна сложност, поради което са подсъдни на ВАС и като първа и като касационна инстанция. Тази роля на съда е логично следствие от важността на актовете на държавните органи, поради което аргументите на Пленума на ВАС, че същият не е длъжен да се произнася относно тях като първа инстанция, не биха могли да бъдат споделени.

Това разбиране за ролята и значението на ВАС Конституционният съд изразява в свое Решение № 4 от 1998 г. по к. д. № 16/1997 г., с което обявява противоконституционността на

разпоредбата на чл. 6, ал. 6 от Закона за обезщетяване на собственици на одържавени имоти /ЗОСОИ/ в частта, която предвижда обжалване пред съответния окръжен съд на решенията, включително и на мълчаливите откази на министрите. С оглед подсъдността при обжалване на административен акт, издаден от министър, КС намира, че чл. 6, ал. 6 ЗОСОИ е в несъответствие с чл. 125, ал. 2 от Конституцията. Конституционният съд недвусмислено посочва, че по силата на прякото действие на конституционната норма тези актове подлежат на обжалване пред ВАС като първа инстанция и ВАС е компетентен да проверява актове на министри, когато те имат административен характер. Същото виждане Конституционният съд изразява и в мотивите на Решение № 5 от 2003 г. по к. д. № 5/2003 г., а именно: „Преценката за законосъобразността на актовете на МС обаче Конституцията е възложила с чл. 120, ал. 1 във връзка с чл. 125, ал. 2 на ВАС, а не на НС.“

В подкрепа на тълкуването за наличие на неяснота и двусмислие в конституционната норма в своето искане Пленумът на ВАС цитира Решение № 27 от 1998 г. на КС по к. д. № 20/1998 г. и Решение № 2 от 2005 г. на КС по к. д. № 9/2004 г. В мотивите и на двете решения Конституционният съд коментира правораздавателната функция на ВКС и ВАС, която те осъществяват чрез съдебния надзор, в контекста на поставените му въпроси за противоконституционност. Конституционният съд изтъква, че в зависимост от различни ценности, които законодателно трябва да бъдат защитени, са възможни изключения от принципно важщата триинстанционна система, че не всяко дело, без каквито и да било изключения, трябва да бъде разгледано от ВКС и ВАС. Конституционният съд коментира прищипно триинстанционното производство по всички категории дела, но без да засяга изрично предвидения съдебен контрол върху актовете на Министерския съвет и на министрите. Напротив, функцията по контрол върху актовете на Министерския съвет и на министрите ВАС осъществява именно чрез първоинстанционните и касационните съдебни производства.

Неслучайно правомощието на Върховния административен съд да проверява и преценява законосъобразността на актове на Министерския съвет и на министрите, е уредено на конституционно ниво. Мястото на Министерския съвет и на министрите в йерархията на изпълнителната власт обуславя подобно конституционно решение, което е и в унисон с принципа на разделение на трите власти. Важността и значението на актовете, приемани от висшите органи на изпълнителната власт, значимостта на защитавания обществен интерес и необходимостта от гаранции за законосъобразността на актовете на тези органи на изпълнителната власт предопределят възприемия от конституционния законодател подход.

Ето защо не могат да бъдат споделени развитите в искането на Пленума на ВАС съображения, че „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“ и че „липсата на подобна разпоредба би означавало, че със специален закон тези актове могат да бъдат изключени от приложното поле на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България“. Идеята за съдебния контрол за законност върху актовете и действията на административните органи, чрез установяването на обща клауза за обжалване от гражданите и юридическите лица на всички административни актове, които ги засягат, намира своето място в нормата на чл. 120, ал. 1 и ал. 2 от Основния закон. В практиката си Конституционният съд многократно е посочвал важната роля, която има разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от КРБ, както и нейното основополагащо значение като своеобразна гаранция за утвърждаването на принципа на правовата държава, разделението на властите и подчинението на изпълнителната и съдебната власт на закона. Конституционният съд приема, че макар и текстът на чл. 120, ал. 2 от КРБ да не упоменава изрично съдебно обжалване, не би трябвало да има съмнение, че има предвид тъкмо него, с оглед връзката на нормата с текста на ал. 1 на същия член и систематическото място на разпоредбата в главата, посветена на съдебната власт. Следователно, общата клауза, която този текст установява, има предвид тъкмо съдебното обжалване. Нормата визира всички актове на административните органи, в това число и на висшите органи на изпълнителната власт - „Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията обхваща "всички административни актове" без оглед на техния характер и теоретична квалификация.“ (Решение № 21 от 1995 г. по к. д. № 18/1995 г.). И това не е случайно, именно предвид ролята и значението на общата клауза за обжалваемост на актовете, конституционният законодател е допуснал възможността само по изключение да се направи отклонение от правилото и със закон да се изключи съдебното обжалване на определени административни актове. Да се възприеме твърдението в искането на Пленума на ВАС, че без нормата на чл. 125, ал. 2 от КРБ съществува риск обикновеният законодател да изключи със специален закон административните актове на Министерския съвет и на министрите от съдебно обжалване, би означавало да не се държи сметка за логиката и философията на Основния закон и закрепените с него принципи и ценности, защото при упражняване на това свое право законодателният орган е длъжен да се съобразява с основните конституционни принципи на правовата държава, защитата на основните човешки права и интересите на обществото. В тази връзка считам, че от нормата на чл. 125, ал. 2 от КРБ не могат да се черпят подобни аргументи и да се приеме, че без нея обикновеният законодател би намерил в разпоредбата

на чл. 120, ал. 2 от Основния закон конституционна опора за въвеждане на общо изключение по отношение на всички актове на Министерския съвет и на министрите от общата клауза за съдебен контрол върху актовете на административните органи. В този дух в мотивите към Решение № 8 от 1999 г. по к. д. № 4/1999 г. Конституционният съд коментира: „Съдът намира, че конституционно недопустимо е законодателят на основание чл. 120, ал. 2 от Конституцията да изключи съдебното обжалване не на „изрично посочени“ административни актове, а на всички административни актове на широк кръг административни органи. Правомощието на Народното събрание по чл. 120, ал. 2 от Конституцията с изключение от общото правило за съдебно обжалване на административните актове и то не може да се прилага разширително.“

## **2. Относно посочения от вносителите на искането правен проблем и правен интерес.**

Пленумът на ВАС намира, че е налице правен проблем и правен интерес от предявяването на искането, което обосновава с основното правомощие на ВАС съгласно чл. 125, ал. 1 от КРБ да осъществява върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Вносителят счита, че именно съвместяването на функциите на първоинстанционен, касационен и на върховен съд, извършващ тълкувателна дейност, има за последица изключително високо индивидуално натоварване на съдиите във ВАС.

При конституционното установяване на правосъдната функция ВАС следва да извършва дейност като първоинстанционен, касационен и върховен съд. Редакцията, духът и систематичният анализ на чл. 125 от КРБ доказват това, но натовареността на съдиите във ВАС е неотнормима към тълкуването на конституционната разпоредбата, която урежда конституционните задължения на съда. Разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от КРБ не съдържа правна възможност ВАС да се произнася по спорове за законност на актове на министри и Министерски съвет само в касационно производство. Възлагането от законодателя на правомощия на министрите и Министерския съвет да издават актове, се обуславя от преценката за отговорността на най-висшите органи на изпълнителна власт за провеждането на съответна политика. Поради значимостта на обществените отношения, които регулират тези актове, и с оглед чл. 125, ал. 2 от КРБ, то те безспорно подлежат на оспорване пред ВАС и като първа инстанция.

Подкрепяното в искането на Пленума на ВАС тълкуване на нормата на чл. 125, ал. 2 от КРБ не намира основание и в същността на касационната инстанция и нейните различия с

първоинстанционното производство. В производството пред първата инстанция главната правосъдна функция на ВАС с проверката на административните актове, това което има основания да се приеме, че е целял и конституционният законодател с нормата на чл. 125, ал. 2, възлагайки на ВАС да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите. Една от съществените разлики между първоинстанционното производство и касационното производство е именно тази, че в първото се обжалват административни актове – в случая административните актове на Министерския съвет и на министрите, докато предмет на второто могат да бъдат единствено и само съдебни решения.

### **3. По отношение на конституционно значимата цел.**

Безспорно качествено и ефективното правосъдие са основните конституционно значими цели. Същественният въпрос за постигането им обаче, е неотпосим към установения в чл. 125, ал. 2 от КРБ принцип – ВАС да действа и като първа и като касационна инстанция. Използването на възможността обикновеният законодател в специален закон да определя родова подсъдност на ВАС с приемането на множество материални закони, предвиждащи директна подсъдност пред ВАС, посочена от вносителя като основна пречка за постигането на тези цели, е правен проблем от законодателно естество и няма отношение към правораздавателната функция на ВАС като първа и касационна инстанция.

Ето защо изложените в искането аргументи, свързани с изключително високата натовареност на ВАС, са неотносими към тълкуването на чл. 125, ал. 2 от КРБ и не обусловят предложеното от Пленума на ВАС тълкуване на нормата. Решения на проблема с голямата натовареност на съда биха могли да се търсят, от една страна от обикновения законодател, вкл. чрез преразглеждане на законодателни решения и стесняване на кръга от актове по чл. 125, ал. 2, предл. 2 от Основния закон, а от друга – от съответните органи в системата на съдебната власт, доколкото предполагат мерки от организационен характер.

### **4. По същество на поставения въпрос.**

В контекста на изложеното относно правораздавателните функции на ВАС и историческия преглед на неговото развитие се доказва трайната воля на законодателя именно ВАС да бъде компетентен да се произнася по законосъобразността на актовете на централните органи на изпълнителната власт и на други, определени от него, актове. Включването на актовете на Министерския съвет и министрите в разпоредбата на чл. 125,



ал. 2 от КРБ е установена традиция и желание на законодателя същите да бъдат предмет на разглеждане само от върховен съд, с цел да държи властта на административните органи в законово определените им граници. Установена от 1912 г. до 1948 г., възстановена от 1970 г. и продължаваща до днес практика е актовете на централните органи на изпълнителната власт и „други актове, определени в закон“ да се разглеждат от Върховния съд/Върховния административен съд като първа и като касационна инстанция.

Конституцията урежда степените съдилища, без да посочва броя на инстанциите и съотношението между редовните и извънредни способности за атакуване на съдебните решения, но може да се каже, че тя поставя основите на изграждането на триинстанционното производство в гражданския и наказателния процес и на двуинстанционното производство в административния процес. Според § 3, ал. 3 от преходните и заключителни разпоредби на КРБ Народното събрание в срок от три години присма законите, които изрично са посочени в Конституцията. Касае се за устройствените и процесуалните закони, необходими за изграждането на съдебната власт.

Считам, че правният проблем с високата натовареност на съда не произтича от актовете на висшите органи на изпълнителна власт, по които съдът е длъжен да се произнася като първа инстанция, или от неяснота и двусмислие в конституционната норма, а е въпрос на законодателен подход и трайната тенденция на законодателя да определя родово подсъдни на ВАС актове в много материални закони. От една страна възлагането на правораздавателни компетенции на ВАС в изпълнение на чл. 125, ал. 2, предл. 2 от КРБ не следва да се превръща от конституционно изключение в правило на законодателната практика. От друга страна ВАС разполага с правомощието да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на всеки материален закон, предвиждащ подсъдност пред него по спорове за законност на актове, за които ВАС счита, че не отговарят на изискването за значимост на регулираните с тях обществени отношения, съответстваща на значимостта на актовете на Министерския съвет и на министрите.

Функционирането на ВАС като първа инстанция е част от цялостната дейност на съда, който в защита на държавния и обществен интерес при обезпечаване на законността в държавното управление, разглежда жалби срещу актове на висшите органи на изпълнителната власт, включително и подзаконови нормативни актове. Поради голямата важност и значение на актовете, издавани от държавната власт, водещ принцип при тях трябва да бъде защитата на обществения интерес. По тази причина при оспорване на тези актове се смята, че всеки има правен интерес, всеки е засегнат от нормативен акт, който е незаконосъобразен, всеки има интерес и право да живее в законосъобразна среда.

С оглед представените съображения, не подкрепям аргументите на Пленума на ВАС относно неяснота и двусмислие на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от КРБ, напротив, с нея конституционният законодател е определил точно границите на правораздавателната компетентност на ВАС и като първа, и като касационна инстанция по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,  
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Предвид изложеното, моля на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България да постановите решение, с което да дадете задължително тълкуване на чл. 125, ал. 2 от Конституцията по искането на Пленума на Върховния административен съд във връзка с 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?“, като се произнесете, че Върховният административен съд следва да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите и като първа и като касационна инстанция.

**МИНИСТЪР:**

**/ВЛАДИСЛАВ ТОРАНОВ/**