



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дел. № 42 КЗ 13/17г.
Дата 09.02.18г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ

Рег. № 12100-2530....., екз. №.....
..... 09.02.2018 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от ВАЛЕНТИН ИВАНОВ РАДЕВ – министър на вътрешните работи

по конст. дело № 13/2017 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционния съд и в изпълнение на определение от 16.01.2018 г., постановено по конституционно дело № 13/2017 г., изразявам следното становище по искането на Върховния административен съд (ВАС) за даване на задължително тълкуване на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България (КРБ) във връзка с отговор на въпроса: „Разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от КРБ задължава ли ВАС да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите като първа инстанция?“:

Съдиите от ВАС поддържат становището, че е налице неяснота в нормата на чл. 125, ал. 2 от КРБ, тъй като приемат, че само в касационното производство съдът може да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и министрите. Според съдиите съвместяването на функции на първоинстанционен, касационен и върховен съд, извършващ тълкувателна дейност, води до високото им индивидуално натоварване в сравнение с натовареността на съдиите от 28-те административни съдилища.

Основното задължение на ВАС е свързано с унифициране на правоприлагането в административното правораздаване – арг. от чл. 125, ал. 1 от КРБ. На следващо място съгласно чл. 125, ал. 2 от КРБ ВАС е длъжен да се произнася по спорове за законността на актове на Министерския съвет и на министрите, както и по спорове за законността на други актове, посочени в закон.

Анализирайки законодателството, може да се направи извода, че актовете на Министерския съвет, респ. на министрите винаги са били подсъдни на Върховен съд или на Върховен административен съд. Със Закона за административното производство (ЗАП) от 1970 г. (отм.) се регламентира правото на гражданите да обжалват индивидуалните административни актове, издавани от министрите пред Върховния съд. В чл. 36, ал. 1 от ЗАП, отменен с ДВ, бр. 30 от 11 април 2006 г. законодателят е регламентирал правомощието на ВАС да разглежда актове, издадени, одобрени или изменени от министър или ръководител на друго ведомство, непосредствено подчинено на Министерския съвет.

В чл. 5 от Закона за Върховния административен съд (ЗВАС) (отм.) са лимитативно изброени делата, образувани пред ВАС:

1. жалби и протести срещу актове на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите, министри, ръководители на други ведомства, непосредствено подчинени на Министерския съвет, актове на областните управители, както и други актове, посочени в закон;

2. жалби и протести срещу решения на Висшия съдебен съвет;

3. жалби и протести срещу актове на Българската народна банка;

4. касационни жалби и протести срещу съдебни решения, постановени по обжалвани административни актове;

5. молби за отмяна на влезли в сила съдебни решения по административни дела.

В чл. 44 от ЗВАС (отм.) законодателят е регламентирал правомощието на ВАС да извършва тълкувателна дейност, като общото събрание на съдиите се произнася с тълкувателни решения по противоречива или неправилна съдебна практика.

В бр. 30 от 11.04.2006 г. на ДВ е обнародван Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Дял трети „Производства пред съд“ е в сила от 01.03.2007 г. С приемането на АПК е въведен общият принцип на родовата подсъдност, съгласно който на административните съдилища са подсъдни всички административни дела с изключение на тези, подсъдни на ВАС. Основният съд, действащ като първа инстанция е административният. В чл. 132, ал. 2 от АПК законодателят е изброил делата, подсъдни на ВАС като първа инстанция. С приемането на тази норма законодателят се е стремил да остави ВАС като първа инстанция по максимално ограничен брой дела, а основаната му дейност да се съсредоточи в тълкуването, така както е разписано в чл. 125, ал. 1 от КРБ. Първоинстанционните дела, подсъдни на ВАС, са намалени спрямо тези по чл. 5, т. 1-3 от ЗВАС (отм.) Отпаднали са актовете на ръководителите на ведомства, извън министерствата, пряко подчинени на МС, както и актовете на областните управители.

Анализирайки съдебната практика се забелязва, че на основание чл. 132, ал. 1, т. 8 от АПК ВАС разглежда като първа инстанция и актове, издадени от различни регулатори - напр. ДКЕВР, КРС, КЗК. По този начин основният процесуален закон АПК, определящ родовата подсъдност на ВАС като първа инстанция при обжалване преди всичко на актове на министри, се измества от множество специални закони, в които се регламентира родовата подсъдност на ВАС.

Безспорен факт е, че съгласно чл. 125, ал. 1 от КРБ основната роля на ВАС е да извършва тълкувателна дейност за уеднаквяване на практиката в административното правораздаване. Това спомага за уеднаквяването на практиката на административните съдилища и оказва положителен ефект върху дейността на администрацията.

Но ако Конституционния съд разтълкува нормата на чл. 125, ал. 2 от КРБ и подкрепи становището на Пленума на ВАС, че съдът следва да се произнася по спорове за законността на актовете на МС и на министрите само като касационна инстанция, то не става ясно дали ще се постигне желания ефект за разтоварване на ВАС и по-голяма натовареност на 28-те административни съдилища в страната.

В чл.133 от АПК законодателят е регламентирал местната подсъдност по административните дела, като в ал. 1 е въведено основното правило, че делата по оспорване на индивидуални административни актове се разглеждат от административния съд по седалището на териториалната структура на администрацията на органа, издал оспорения акт, в чийто район се намира постоянният или настоящият адрес или седалището на жалбоподателя.

По изключение в ал. 2 на посочената разпоредба е определена местната подсъдност за административния съд, в района на който е седалището на органа, издал оспорения индивидуален административен акт, когато:

1. актът има няколко адресати с постоянен или настоящ адрес в райони, различни от района на териториалната структура на администрацията на органа, издал акта;

2. администрацията на органа, издал оспорения акт, няма териториална структура.

За делата по оспорване на общи административни актове по правилата на местната подсъдност е определен административният съд, в района на който е седалището на органа, издал оспорения акт.

При така регламентиранта местна подсъдност, ако се приеме, че административните съдилища ще правораздават като първа инстанция по дела, образувани срещу индивидуални или общи административни актове, издавани от Министерския съвет, респ. от министрите, то най-натоварен като първа инстанция ще бъде Административен съд София град, тъй като министерствата са със седалище в град София и преимуществено служителите, работещи в тях са с адреси в столицата.

Специално за Министерството на вътрешните работи такова тълкуване би довело до затруднение при осъществяване на процесуалното представителство, свързано с планиране на разходи за командировки на юрисконсултите, тъй като министърът на вътрешните работи издава заповеди във връзка възникването, изменението и прекратяването на служебните правоотношения на служители на МВР, живеещи на територията на цялата страна.

Следва да отбележа, че в Народното събрание от народни представители е внесен Законопроект за изменение и допълнение на АПК № 754-01-91 от 21.12.2017 г., като едно от предложенията е създаване на Централен административен съд с цел облекчаване дейността на ВАС като първа инстанция и даване на възможност за развиване на тълкувателната дейност. Предложено е създаването на нов съд – Централен административен съд, който ще разглежда като първа инстанция административните дела по оспорване на актовете на административните органи изрично посочени в закон, т.е. това са всички онези актове, които в настоящия момент на основание чл. 132, ал. 2, т. 8 от АПК се разглеждат като първа инстанция от ВАС.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложените аргументи, считам че действията на Върховния административен съд като първа инстанция при разрешаване на спорове за законността на актове на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателя и министрите са в съответствие с нормата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България.

МИНИСТЪР:

ВАЛЕНТИН РАДЕВ