

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ЧЕТИРИДЕСЕТ И ЧЕТВЪРТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ
КОМИСИЯ ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ

НАРОДНО СЪБРАНИЕ
Вх. № К 17-853-03-8
дата 15.02.2018 г.

ДО
Г-Н БОРИС ВЕЛЧЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,

Във връзка с Разпореждане № 850-01-12 от 18.01.2018 г. на председателя на Народното събрание и в определения срок по чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционен съд, Комисията по правни въпроси предоставя становище по искането на Пленума на Върховния административен съд за даване на задължително тълкуване на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България 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 Министерски съвет и на министрите като първа инстанция?“ и на Определение на Конституционния съд от 16 януари 2018 г., с което Народното събрание е конституирано като страна по к.д. № 13/2017 г.

Приложение: съгласно текста

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ:

ДАНАИЛ КИРИЛОВ

СТАНОВИЩЕ

**на Комисията по правни въпроси към Народното събрание на
Република България**

Относно: Искане на Пленума на Върховния административен съд за даване на задължително тълкуване на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България 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 Министерски съвет и на министрите като първа инстанция?“

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Съгласно Определение на Конституционния съд от 16 януари 2018 г., с което Народното събрание е конституирано като заинтересована институция по к.д. № 13/2017 г. и в определения срок по чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционен съд, Комисията по правни въпроси предоставя становище по искането на Пленума на Върховния административен съд за даване на задължително тълкуване на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България 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 Министерски съвет и на министрите като първа инстанция?“.

Комисията по правни въпроси смята искането за тълкуване за необходимо, навременно и продиктувано от наличието на правен интерес. Този интерес се определя от съществуването на неяснота и двусмислие при установяване на нормативното съдържание на конституционната разпоредба, предмет на тълкувателното искане, което може да породи противоречива практика при нейното прилагане.

В допълнение към изложените от вносителя на искането съображения и реферираните от него Решение № 27/98 г. по к.д.№ 20/98 г. и Решение № 2/2005 г. по к.д.№ 9/2004 г., според които инстанционността на производствата не е уредена в Конституцията нито по гражданските или наказателните, нито по административните дела, ще посочим че, Конституцията не определя в какъв обем и при какви условия се реализират правомощията на Върховния административен съд. Самите правомощия като предпоставки и обем, в това число инстанционността не е определена на конституционно ниво, а е предоставена за разрешаване от устройствените и процесуални закони и в този смисъл тълкувателното произнасяне за установяване на точния смисъл на разпоредбата на чл.125, ал. 2 от Конституцията е важно с оглед продължаване на законодателните инициативи в областта на административното правораздаване.

В голяма степен искането е обусловено от годишните доклади на административните съдилища, където се посочват данни, които водят до извода, че е налице увеличаване на делата във Върховния административен съд. Тенденцията за увеличаване на броя на административните дела е неизбежна и положителна, защото осигурява по-пълна защита на правата на гражданите и организациите от неправилни действия на администрацията.

Предвид необходимостта от вземането на законодателни мерки за оптималното разпределение на делата между административни съдилища и

Върховния административен съд са предвидени два подхода, за чието реализиране са предприети законодателни инициативи за изменение на Административнопроцесуалния кодекс. Първият подход е промяна на родовата подсъдност във всички специални закони, които предвиждат съответните спорове да се разглеждат на две инстанции от Върховния административен съд. Предвидена е и обжалваемост само на една инстанция на определени административни актове. Като втори подход се предвижда създаването на Централен административен съд, който да поеме част от първоинстанционните дела и част от касационните дела срещу съдебни актове на административните съдилища. С тази цел в Народното събрание е внесен законопроект за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс и Закона за съдебната власт. Посочените законодателни мерки биха довели до разтоварване на Върховния административен съд от нехарактерната дейност на съд, който е и първа, и втора инстанция, с оглед основната му функция да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване (чл. 125, ал. 1 от Конституцията). От друга страна, тези мерки биха довели до по-пълно и цялостно използване на капацитета на административните съдилища, респективно – до по-широк достъп до правосъдие на гражданите и организациите.

Основен приоритет на целените законодателни инициативи е утвърждаването на Върховния административен съд като касационна инстанция и засилване на конституционно определената му дейност за издаване на тълкувателни решения и постановления, с цел унифициране на административното правораздаване по нормативни актове с висока степен на обществена значимост.

Като определя компетентността на Върховния административен съд да се произнася по споровете за законността на актовете на Министерския съвет и министрите, разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията не определя изрично в качеството на каква инстанция - първа или касационна изпълнява тази своя компетентност.

Прегледът на разпоредбата на чл. 125 от Конституцията, с която са дефинирани правомощията на Върховния административен съд води до извод, че този съд се произнася като инстанция по спорове за законността на актове на Министерския съвет и министрите. Но никъде в конституционната разпоредба не се споменава по категоричен начин, че Върховният административен съд се произнася като първа инстанция по тези актове. Следователно смятаме, че Върховният административен съд не е длъжен да се произнася като първа инстанция по спорове за законността на актове на Министерския съвет и министрите, а може да упражни тези правомощия в касационното производство. Тук следва да се отбележи, че процесуалният закон може да определи касационни функции на Върховния административен съд и по отношение на тази категория спорове, в какъвто смисъл е уредбата на Административнопроцесуалния кодекс.

В чл. 124 и чл. 125 от Конституцията са установени правомощията на двата съдебни органа, като по своята същност ал. 2 на чл. 125 цели да закрепят конституционно правомощията на Върховния административен съд във връзка със споровете за законността на актовете на Министерския съвет и министрите. Основният мотив за това е важноста на обществените отношения и компетентността на Върховния административен съд като висш административен съд да разглежда тези административни спорове в качеството си на инстанция по тях.

Надзорната функция на Върховния административен съд, съгласно конституционната разпоредба на чл. 125, ал. 1, се изразява в уеднаквяване на съдебната практика по правоприлагането в административното правораздаване. Уеднаквяването на практиката се изразява не само в тълкувателната дейност на Върховния административен съд, но и в дейността му на касационен съд, който разрешава конкретни административни спорове като висша инстанция в административното правораздаване.

Обхватът и предметът на дейността на Върховния административен съд в съответствие с действащите разпоредби на Административнопроцесуалния кодекс е произнасянето по спорове за законосъобразност на актовете на административните органи, както като първоинстанционен съд, така и като касационна съдебна инстанция. Европейска практика е върховните съдилища да не се произнасят като първоинстанционен съд. Те са предимно касационна съдебна инстанция. Разглеждането на делата при тях като първоинстанционен съд е изключение.

Логиката на тези разсъждения намира своето основание в текстовете на Конституцията. Основният закон предвижда съдебен контрол за законност на актовете и действията на административните органи (чл. 120, ал. 1), като на гражданите и юридическите лица е дадена възможност да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените от закона (чл. 120, ал. 2). По силата на чл. 120, ал. 1 от Конституцията съдилищата притежават компетентността да осъществяват контрол за законност на актовете и действията на административните органи. Съществуването на такъв контрол реализира защитата на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица (чл. 117, ал. 1) и в този смисъл Конституцията не определя

конкретна институциона структура, за да се въведе в действие съдебният контрол върху административните актове.

Създаването на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 служи като конституционна основа за бъдещите закони и в този смисъл чл. 125, ал. 2 следва да бъде тълкуван във връзката му с чл. 120, ал. 2. След като в чл. 120, ал. 1 е установено, че съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи, чл. 125, ал. 2 посочва кой е органът, който осъществява този контрол спрямо актовете на Министерския съвет и на министрите. Всички съдилища, включително и Върховният административен съд, могат да действат в рамките, определени от чл. 120, ал. 2.

От тази гледна точка при тълкуването на чл. 125, ал. 2 от Конституцията във връзка с чл. 120, ал. 2, както и на други конституционни положения, които уреждат правовата държава (чл. 4, ал. 1) и разделението на властите (чл. 8), следва, че в случаите на оспорване законността на актовете на Министерски съвет или на министрите, съдебната система е поначало овластена да се произнася по такива спорове.

Системата на административното правораздаване изисква подход, основан на обществения интерес и гарантиране на качествено и ефективно административно правосъдие. Това е в пряка връзка с предприетите законодателни инициативи, които създават предпоставки Върховния административен съд да се концентрира върху основното си конституционно правомощие, а именно тълкувателната дейност за точното и еднакво приложение на законите в административното правораздаване чрез приемане на тълкувателни решения или тълкувателни постановления съвместно с Върховния касационен съд.

Тълкувателното питане е ориентирано към изясняване на действителното нормативно съдържание на неясна конституционна разпоредба.

Считаме, че разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България не задължава Върховния административен съд да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерски съвет и на министрите като първа инстанция.

Становището е прието на заседание на Комисията по правни въпроси, проведено на 14.02.2018 г., с 11 гласа „за“, 6 гласа „против“ и 0 гласа „въздържал се“.