



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дх. № 71 КВ 13/17г.
Дата 19.02.18г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 01.03-3.....
..... 19.02. 2018 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-н БОРИС ВЕЛЧЕВ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,

Изпращам на вниманието Ви становище на Министерския съвет по конституционно дело № 13 за 2017 г.

Становището е одобрено с Решение №101 на Министерския съвет от 2018 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко Борисов)



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 13 ЗА 2017 Г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 16 януари 2018 г. Министерският съвет е конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 13 за 2017 г. Със същото определение Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на Пленума на Върховния административен съд за даване на задължително тълкуване на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията на Република България по питането:

„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.“

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

„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.“

Вносителят на искането счита, че тази формулировка на конституционния текст в частта относно актовете на Министерския съвет и на министрите създава предпоставки за две различни тълкувания на неговото съдържание:

Според първото тълкуване конституционната норма на чл. 125, ал. 2, предложение първо определя родова подсъдност пред Върховния административен съд на делата, чийто предмет са спорове за законосъобразност на актове на Министерския съвет и на министрите.

Според второто тълкуване конституционната норма на чл. 125, ал. 2, предложение първо няма за предмет определяне на родова подсъдност, предвид което тя не задължава Върховния административен съд да се произнася като първа инстанция по споровете за законосъобразността на актовете на Министерския съвет и на министрите, а това правомощие може да бъде упражнено от съда и в касационното производство.

1. *Поисканото от Върховните съдии задължително тълкуване на разпоредбата е в подкрепа на второто разбиране за съдържанието на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България, като според тях то ще осигури постигането на конституционно значима цел, изразяваща се в бързина и качество на административното правораздаване.* По-специално задължителното тълкуване в предложения от вносителя на искането смисъл ще преодолее неяснотата относно правомощията, възложени на Върховния административен съд с основния закон, довела до правния проблем и превърнала го в реален проблем - той едновременно да действа като първоинстанционен и касационен съд и същевременно да бъде върховен съд, извършващ тълкувателна дейност.

Според вносителя на искането основната функция на Върховния административен съд е да упражнява предвидения в ал. 1 на чл. 125 от Конституцията на Република България надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правосъдие и тя се реализира в правомощията на съда като касационна инстанция и в приемането на тълкувателни решения със задължителна за останалите административни съдилища сила. Върховните съдии поставят на второ място конституционното си правомощие по чл. 125, ал. 2, предложение първо да се произнасят по спорове за законност на актове на Министерския съвет и на министри, макар и възложено им според самите тях предвид значимостта на обществените отношения, регулирани от най-висшите органи на изпълнителната власт.

Според вносителя на искането правният проблем - да осъществява наред с основната си функция и правомощия на инстанция по същество, се е превърнал в реален проблем за работата на Върховния административен съд не на основа на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията на Република България, а поради допуснатата в предложението второ на същата разпоредба възможност за допълнително законово овластяване с правораздавателни компетенции. Върховните съдии сочат приеманите от Народното събрание материални закони, уреждащи подсъдност на споровете по прилагането им пред Върховния административен съд, като основен източник на високата им натовареност като първоинстанционен съд, практически възпрепятстваща ги да се реализират в конституционно вменената им функция да упражняват надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правосъдие.

1.1. Министерският съвет споделя разбирането на върховните съдии, че прекомерната натовареност на Върховния административен съд като инстанция по същество пречи на бързината и качеството на административното правораздаване. За Министерския съвет бързината и качеството на административното правораздаване, разгледани в контекста на принципа на правовата държава и конституционното право на защита, са също конституционно значима цел. Не споделяме обаче постигането на тази цел чрез даване на задължително тълкуване на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията на Република в предложението от вносителя смисъл. Не считаме, че осигуряващото бързина и качество в административното правораздаване разтоварване на Върховния административен съд следва да е за сметка на правораздавателната компетентност на съда по спорове за законност на актове, приемането на които поради значимостта на регулираните с тях обществени отношения е от Министерския съвет или министър в качеството им на най-висши органи на изпълнителната власт.

След като в искането се поддържа, че законодателното прилагане на конституционната разпоредба на чл. 125, ал. 2 в неговата втора част създава реалния проблем с натовареността на Върховния административен съд като инстанция по същество, намираме, че то е несъответно насочено към първата част от конституционния текст, предвиждаща подсъдност пред него на споровете за законосъобразност на актовете на Министерския съвет и министрите. Същевременно споделяме виждането на върховните съдии, че законовото възлагане на правораздавателни компетенции на основание чл. 125, ал. 2, предложение второ не следва да се превръща от конституционно изключение в правило на законодателната практика. В тази връзка обръщаме внимание, че в правомощията на Върховния административен съд е 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 той счита, че не отговарят на изискването за значимост на регулираните с тях обществени отношения, еквивалентна на значимостта на актовете на Министерския съвет и на министрите.

Министерският съвет отчита факта, че натовареността на Върховния административен съд като инстанция по същество се дължи и на повдигнатите пред него спорове за законосъобразност на актове, при издаването на които министри упражняват функционална компетентност, например на орган по назначаването съгласно Закона за държавния служител, на ръководител на управляващ орган съгласно Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове и т.н. Но безспорно неотнормим към тези случаи е конституционният критерий за предвидената в чл. 125, ал. 2, предложение първо подсъдност пред Върховния административен съд на актовете, приети от правителството или издадени от министър – мястото на тези държавни органи на висши органи в системата на изпълнителната власт и балансът на взаимоотношенията им с органите на съдебната власт, установен в съответствие с принципа на разделение на властите.

1.2. Според Министерския съвет не съществува и правен проблем в това, че в рамките на една съдебна институция, в случая – Върховния административен съд, се съвместяват разглеждани на различни инстанции дела, в това число ако тя изпълнява функции едновременно и на първоинстанционен съд, и на касационен съд. В подкрепа на горното виждане може да бъдат приведени примери както от българското законодателство (окръжните съдилища съгласно Закона за съдебната власт, Гражданския процесуален кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс), така и от правото на Европейския съюз (Съдът на Европейския съд, като на основа на Договора за функционирането на Европейския съюз направеният довод се отнася не само за Общия съд, но и за Съда, а той също упражнява тълкувателна компетентност - по отношение на правото на Съюза).

Няма конституционно основание да се противопоставя решаването на правни спорове по същество на функциите на следваща, в това число на касационна инстанция, като макар и в различен контекст обосновано, до същото разбиране достига и Конституционният съд в Решение № 6 от 8 май 2003 г. по конст. д. № 23/2002 г. по отношение на другото върховно съдилище у нас - Върховния касационен съд. Напротив, „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 (б.а. – в това число и

Върховния административен съд) осъществява правораздавателната функция, която е основната функция на съдебната власт - чл. 119, ал. 1 от Конституцията.“

2. Вносителят на искането обосновава по същество задължителното тълкуване на конституционната разпоредба в предложението от него смисъл на основа на следните три тези:

2.1. Актовете на Министерския съвет и министрите са включени в разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България единствено с цел да се гарантира, че те ще подлежат на съдебен контрол.

2.2. Разпоредбата на чл. 125, ал. 2 е създадена от конституционния законодател единствено да гарантира, че Върховният административен съд ще се произнася по повод оспорването на актовете на Министерския съвет и министрите, независимо коя инстанция ще бъде съгласно бъдещото законодателство.

2.3. Върховният административен съд упражнява конституционното си правомощие по чл. 125, ал. 2 и като действа единствено като касационна инстанция.

Министерският съвет счита, че по отношение на всяка една от тези три тези са налице аргументи от конституционно-правно естество, с оглед на които те не може да бъдат споделени:

2.1. Вносителят на искането обяснява тезата си, че *актовете на Министерския съвет и министрите се визират в чл. 125, ал. 2 единствено с цел да се установи съдебният контрол върху тях*, с довода, че без тази конституционна разпоредба специален закон ще може изцяло да ги изключи от приложното поле на общата клауза за съдебно обжалване на административните актове по чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България. В подкрепа на това разбиране е посочена законодателната практика при действието на чл. 125, ал. 3 от отменената Конституция на Република България от 1971 г., съгласно която на съдебен контрол не подлежало както актовете на висшия орган на изпълнителната власт, така също нормативните и общите административни актове, т.е. на законодателно ниво беше предвидено съдебният контрол да се прилага, респ. той не се прилагаше за цели категории актове, квалифицирани в тях по предметен признак (индивидуалните спрямо общите и нормативните актове) или според авторството на акта (индивидуалните актове на всички останали административни органи спрямо индивидуалните актове, приети от Министерския съвет).

Безспорно в контекста на заварената от Конституцията на Република България от 1991 г. законова уредба нормата на нейния чл. 125, ал. 2 създава допълнителна гаранция, че и административните актове, приети от правителството или издадени от министрите, ще подлежат на съдебен контрол. Според Министерския съвет обаче нормативният смисъл на конституционната норма не може да се сведе само и единствено до гаранция за съдебен контрол, защото сама по себе си тя не съдържа материално-правното основание за тяхното съдебно оспорване. Материално-правното основание за съдебното оспорване на всички административни актове, в това число и на актовете на Министерския съвет и на министрите, е в чл. 120, ал. 2 на основния закон, като до този момент това е и константното тълкуване на разпоредбата, което дава Конституционният съд:

„В тази разпоредба (б.а. – чл. 120, ал. 2) са съединени обективно две различни по характер конституционни норми - процесуалноправна, която определя кръга на активно легитимираните да търсят съдебна защита лица, и материално-правна, която сочи конституционноправните критерии за съдебна обжалваемост на административните актове.“ Условието, „обективно нарушаване или застрашаване на субективно право или законен интерес на гражданин или юридическо лице е материално-правното основание за включване на административния акт в кръга на съдебно обжалваемите актове.“ (Решение № 21 от октомври 1995 г. по конст. д. № 18/1995 г.).

Конституционният законодател, установявайки с чл. 120, ал. 2 общата клауза за съдебно обжалване на всички административни актове, „създава единно материално-правно основание за съдебно обжалване“, в което задължителното условие обжалваният акт да засяга лицето, което го обжалва, не е поставено в зависимост от една или друга категория актове, към която той може да бъде причислен. „Конституцията не въздига в решаващ критерий конкретната квалификация на административния акт, която в редица случаи може да бъде и спорна“. „Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията обхваща "всички административни актове" без оглед на техния характер и теоретична квалификация“. (Решение № 21 от октомври 1995 г. по конст. д. № 18/1995 г.).

Предвид вече даденото от Конституционния съд тълкуване на чл. 120, ал. 2 от основния закон авторството на акта също не може да се третира като критерий, по който актовете на Министерския съвет и на министрите да се считат за изведени от приложното поле на единното материално-правно основание за съдебното оспорване, съдържащо се в тази конституционна норма, защото за тях има създаден изричен текст в чл. 125, ал. 2. Напротив, това, „че сега 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“, е нормативният смисъл на чл. 120, ал. 2, както е посочил Конституционният съд в Решение № 13 от 22 юли 1993 г. по конст. д. № 13/1993 г., а не на чл. 125, ал. 2, както се поддържа от вносителя на искането. Сама по себе си тезата, че единствената цел на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България е да установи съдебен контрол и върху актовете на Министерския съвет и министрите, обезсмисля принципа на съдебното обжалване на административните актове, заложен в чл. 120, ал. 2, заменяйки действието на общата клауза по отношение на тези актове с оспорването им на основа на специалното нормативно овластяване, макар и направено на конституционно ниво. А както многократно се посочва в практиката на Конституционния съд, идеята за съдебния контрол за законност върху актовете и действията на администрацията чрез установяването на обща клауза за обжалване от гражданите и юридическите лица на всички административни актове, които ги засягат, е развита като своеобразна гаранция за утвърждаването на принципите на правовата държава и на разделението на властите (Решение № 1 от 1 март 2012 г. по конст. д. № 10/2011 г.) - конституционни принципи от значение и за тълкуването на чл. 125, ал. 2 като предмет на настоящото дело.

Министерският съвет не споделя разбирането на вносителя на искането, че без конституционната разпоредба на чл. 125, ал. 2 би станало конституционно допустимо законовото извеждане на всички административни актове, приети от правителството или издадени от министрите, извън приложното поле на общата клауза за съдебно обжалване.

Действително конституционният законодател е установил в чл. 120, ал. 2 обща клауза, която не е в пълен обем (Решение № 13 от 22 юли 1993 г. по конст. д. № 13/1993 г.), като е предвидил наред с правния ефект на акта - дали той засяга субективни права или законни интереси на граждани или юридически лица, и следващ критерий за съдебна обжалваемост на административните актове – актът да не е изрично изключен със закон от кръга на съдебнообжалваемите актове. Действително при действието на чл. 125, ал. 3 от отменената Конституция на Република България от 1979 г. актовете на Министерския съвет бяха изключени от приложното поле на Закона за административното производство, оттук и от предвидения в него съдебен контрол върху индивидуалните административни актове (чл. 3, ал. 1, буква „б“ на ЗАП от 1970 г., съответно чл. 3, т. 2 на ЗАП от 1979 г.). Тази заварена от новата Конституция законова уредба се основаваше обаче на принципно различно от заложеното в чл. 120, ал. 2 конституционно решение и е несъвместима с него, т.е. при действието на общата клауза за съдебно обжалване по чл. 120, ал. 2, а не по силата на изричното предвиждане в чл. 125, ал. 2, стана конституционно недопустимо законовото

възпроизвеждане на установения ред по отменената конституция, в това число и законовото изключване на актовете на Министерския съвет и на министрите от обхвата на съдебния контрол.

Съгласно чл. 125, ал. 3 от отменената Конституция на Република България от 1979 г.: „В пределите на закона съдилищата осъществяват съдебен надзор върху актовете на административните органи и особените юрисдикции“, т.е. съдебната обжалваемост за всички административни актове, независимо от техния вид, не произтичаше пряко от конституционна норма, а абсолютно право на законодателя бе да реши кои ще са категориите съдебнообжалваеми актове, в това число дали да изключи актовете, приети от правителството, от общата клауза на съдебния контрол. Във връзка с това следва да бъде отбелязано, че по силата на непосредственото отменително действие на Конституцията на Република България от 1991 г. спрямо заварените закони, които ѝ противоречат (чл. 5, ал. 2 и § 3, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби), за отменени трябва да се считат също и заварените от нея в ЗАП и другите закони „разпоредби, които поначало ограничават правораздавателния контрол за законност върху актове на Министерския съвет и на министрите до изброително посочени случаи“ (Решение № 13 от 22 юли 1993 г. по конст. д. № 13/1993 г.).

Принципното различие между предхождащата и действащата понастоящем конституционна уредба е в това, че по силата на чл. 5, ал. 2 от Конституцията на Република България от 1991 г. съдебната обжалваемост за всички административни актове, независимо от техния вид, включително за актовете на Министерския съвет и министрите, произтича пряко от конституционната норма на чл. 120, ал. 2 и даденото с тази разпоредба право на законодателя да изключва административни актове от съдебен контрол вече не е абсолютно по своя характер право, а трябва да се тълкува и прилага ограничително: „Правото на законодателя да изключва отделни категории административни актове от съдебен контрол не е абсолютно по своя характер. При упражняването на това свое право Народното събрание е длъжно да се съобразява с основните конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните човешки права. Възможността, предоставена на Народното събрание от чл. 120, ал. 2 in fine от Конституцията, е изключение и следва да се тълкува и прилага ограничително. Характерът на това изключение задължава Народното събрание да се възползва от него само когато са налице достатъчно сериозни и основателни причини. Противното би означавало да се обезсмисли принципът на съдебно обжалване на административните актове. Ето защо Конституционният съд е компетентен да преценява във всеки конкретен случай доколко законодателната целесъобразност се упражнява в конституционно

установените граници." (Решение № 18 от 14.11.1997 г. на КС на РБ по к. д. № 12/1997 г.). А също: „Конституционният съд винаги е тълкувал ограничително възможността да се изключи съдебното обжалване на административните актове, която допуска чл. 120, ал. 2 in fine от Конституцията. Изключенията от правилото според него могат да се оправдаят единствено с особено важни интереси на гражданите и обществото и да се отнасят само за отделни като вид административни актове, следователно малко на брой, при това задължително да не попадат в сферата на основните права или принципа на правовата държава." (Решение № 1 от 1 март 2012 г. по конст. д. № 10/2011 г.).

2.2. Втората теза на върховните съдии: *Възложеното с чл. 125, ал. 2 задължително произнасяне на Върховния административен съд по повод оспорването на актовете на Министерския съвет и министрите не включва и определяне в качеството на коя инстанция той упражнява конституционното си правомощие*, е подкрепена с два основни довода: Произнасянето по споровете за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите е възложено на Върховния административен съд само поради това, че той е единствената установена с Конституцията съдебна институция в областта на административното правосъдие; Конституционният законодател не определя при създаването на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 родова подсъдност пред Върховния административен съд, защото инстанционността и касационното производство в административното правосъдие са впоследствие въведени чрез приемането на устройствените и процесуални закони, определящи организацията на съдебната власт. Министерският съвет не намира в изложените доводи достатъчно основание да бъде приета и тази теза на вносителя на искането:

Съгласно чл. 119, ал. 1 и 2 от Конституцията на Република България правораздаването у нас се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища, както и от създадени със закон специализирани съдилища, каквито са административните съдилища. Следователно не само инстанциите на делата, но и степените на съдилищата, които изграждат единната система в административното правосъдие, не са предмет на конституционна уредба. Системата от административни съдилища е изградена петнадесет години след влизането в сила на основния закон на основа на приетия през 2006 г. Административнопроцесуален кодекс.

Както до приемането на Конституцията на Република България от 1991 г., така и след това - до приемането на Административнопроцесуалния кодекс през 2006 г., споровете относно законосъобразността на административните актове са основно подведомствени на общите съдилища. Това са окръжните съдилища съгласно отменения Закон за

административното производство. Нещо повече, според даденото от Конституционния съд в Решение № 13 от 22 юли 1993 г. по конст. д. № 13/1993 г. тълкуване: „Върховният съд е компетентен да упражнява правомощията на Върховния административен съд по чл. 125, ал. 2 от Конституцията при спорове за законност на актовете на Министерския съвет и на министрите до приемане на новите устройствени и процесуални закони за съдебната власт.“, т.е. общото върховно съдилище у нас, а не специализиран административен съд гледаше и тези дела до 1997 г., когато бе приет Законът за Върховния административен съд. А съгласно по-късната практика на Конституционния съд: „Съдебният контрол за законност по смисъла на чл. 120 от Конституцията може да се осъществява и от граждански съд.“ (Решение № 2 от 23 май 2013 г. по конст. д. № 1/2013 г.).

След като Конституцията на Република България не предвижда административно-правните спорове да се решават задължително от административни съдилища, то и произнасянето по споровете за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, възложено на Върховния административен съд с чл.125, ал. 2, не може да е единствено и само поради качеството му на административен съд.

Конституцията на Република България от 1991 г. заварва и съобразява административно правосъдие, при което всички административно-правни спорове се решават на една инстанция - от окръжните съдилища или от Върховния съд (на основа на специалното нормативно овластяване по отношение на актове на Министерския съвет), и на тази единствена инстанция административно-правните спорове се решават по същество. Предметът на оспорване, по който е ангажирана компетентността на съда да решава, е законосъобразността на административния акт, като този смисъл от съществуващата законодателна практика е възпроизведен и в разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предвиждаща Върховният административен съд да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закона. Конституционната разпоредба изисква от Върховния административен съд да се произнася непосредствено (в диспозитива на решението си) по правната съдба на оспорения акт, когато той е приет от Министерския съвет или е издаден от министър. Недопустимо е конституционна разпоредба да променя смисъла си с времето и в зависимост от това как ще се развие законодателството след нейното приемане, в случая след въвеждането на касационното производство по отношение на актовете на Министерския съвет и министрите, с оглед на което е и повдигнатият в искането тълкувателен въпрос.

Министерският съвет споделя виждането на върховните съдии, че правилата за родовата подсъдност на административно-правните спорове не са изведени за решаване на конституционно ниво, като основният закон няма за цел да разпредели първоинстанционните дела между Върховния административен съд и създадените не от него, а впоследствие с Административнопроцесуалния кодекс административни съдилища. Действително в разпоредбата на чл. 120, ал. 1 от Конституцията на Република България е общо предвидено, че съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи. При все това в следващата разпоредба на чл. 125, ал. 2 е изрично указано на Върховния административен съд да се произнася по същество, когато предмет на оспорването е законосъобразността на акт на правителството или на отделен министър.

Министерският съвет счита, че значението на тази втора конституционна норма следва да се тълкува единствено с оглед принципа на разделение на властите, в съответствие с който е установен баланс във взаимоотношенията между висшите държавни органи. „Министерският съвет е политическият връх на изпълнителната власт. Той е нейният титуляр.“ А заедно с министър-председателя и заместник министър-председателите отделните министри са също част от състава на Министерския съвет (Решение № 9 от 28 юли 2016 г. по конст. д. № 8 / 2016 г.). Предвид това контролът за законосъобразността на актовете на тези висши изпълнителни органи е поставен от конституционния законодател в ръцете на Върховния административен съд, който от своя страна е начело на административното правосъдие у нас.

2.3. Третата теза, на която се базира предложеното в искането тълкуване на чл. 125, ал. 2 от основния закон, е, че *Върховният административен съд може да упражни конституционното си правомощие по тази разпоредба и ако действа само като касационна инстанция*, защото съгласно българското законодателство той е единствената касационна инстанция в административното правосъдие и неговите решения са окончателни.

Министерският съвет не споделя напълно това разбиране на върховните съдии, тъй като не „служебното начало“ задвижва касационното производство, а касационно производство по конкретен административно-правен спор ще започне само ако Върховният административен съд бъде сезиран с касационна жалба на страна, за която първоинстанционното решение е неблагоприятно. При липса на оспорване на първоинстанционното решение Върховният административен съд ще бъде лишен от възможността да

упражни конституционното си правомощие по чл. 125, ал. 2 в касационното производство и ако не той, а друг съд се е произнесъл по правния спор относно законосъобразността на административен акт на Министерския съвет или на министър на първа инстанция, това би влязло в противоречие със същата конституционна разпоредба.

Доколкото в касационното производство не се съдържа гаранция, че всеки първоинстанционно решен спор относно законосъобразността на административен акт ще стигне до преразглеждане от Върховния административен съд, упражняването на неговото правомощие да се произнася по спорове за законността на актове на Министерския съвет и на министри може да бъде изцяло обезпечено само и единствено ако той действа и като първоинстанционен съд по същите дела.

3. Становището, което Министерският съвет застъпва по тълкувателното питане, е съответно на смисъла, в който конституционната разпоредба на чл. 125, ал. 2 е прилагана и досега както от българския законодател, така и от Конституционния съд:

Всички приети след Конституцията на Република България от 1991 г. нови устройствени и процесуални закони за съдебната власт предвиждат, че оспорванията срещу актовете на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите и министри са подсъдни на Върховния административен съд (чл. 5, т. 1 на отменения Закон за Върховния административен съд и чл. 132, ал. 2, т. 2 на действащия понастоящем Административнопроцесуален кодекс), а до създаването му компетентно да упражнява това негово конституционно правомощие беше единственото към този момент върховно съдилище у нас - Върховният съд, съгласно даденото от Конституционния съд в Решение № 13 от 22 юли 1993 г. по конст. д. № 13/1993 г. тълкуване. Наред с това Конституционният съд е имал и конкретни поводи да обявява за противоречащи на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България законови разпоредби, предвиждащи различна от Върховния административен съд подсъдност на споровете относно законосъобразността на актовете на Министерския съвет и министрите: „По силата на прякото действие на Конституцията - чл. 125, ал. 2 от Конституцията, тези актове подлежат на обжалване пред Върховния административен съд. Върховният административен съд е компетентен да проверява актове на министри, когато те имат административен характер.“ (Решение № 4 от 11 март 1998 г. по конст. д. № 16/97 г.).

По посочените по-горе съображения и в отговор на допуснатото от Конституционния съд тълкувателно питане, с което е сезиран от Пленума на Върховния административен съд, Министерският съвет изразява следното становище:

По силата на прякото действие на конституционната разпоредба на чл. 125, ал. 2 единствено компетентният да решава по същество спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите е Върховният административен съд, което го задължава да се произнася и като първа инстанция по тези дела в рамките на предвидената от законодателството двуинстанционност на административното правосъдие.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко Борисов)