



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Р Е Ш Е Н И Е № 15

София, 28 ноември 2022 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Мариана Карагьозова-Финкова

Константин Пенчев

Филип Димитров

Таня Райковска

Надежда Джелепова

Атанас Семов

Красимир Влахов

Янаки Стоилов

Соня Янкулова

при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 28 ноември 2022 г. конституционно дело № 10/2022, докладвано от съдия Атанас Семов.

Конституционното производство е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и е във фазата на произнасяне по същество.

Конституционното дело е образувано на 4 май 2022 г. по искане на 59 народни представители от 47-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание за

предприемане на действия от Агенция „Пътна инфраструктура“ за осъществяване на дейностите по поддържане на републиканската пътна мрежа (прието на 20 април 2022 г., обн. ДВ, бр. 32 от 26.4.2022 г.; Решението) в неговата цялост.

В искането се твърди, че Решението в цялост противоречи на „чл. 4, ал. 1 – принцип на правовата държава, във връзка с: чл. 8, ал. 1 (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, и чл. 56 във връзка с чл. 117 и чл. 120 – принцип на правото на защита и независимост на съдебната власт“ от Конституцията на Република България. Възпроизведени са всички разпоредби на оспореното решение, без да се уточнява коя от тях кои от визираните в искането конституционни норми нарушава. Посочва се и че предвиденото в т. 3 и 4 от Решението нарушава Закона за държавния бюджет за 2022 г. поради липса на предвидени в него средства за тяхното изпълнение.

Твърди се, че с Решението се постига конституционно нетърпимо разширяване на правомощията на законодателния орган и изземване на правомощия на изпълнителната власт в противоречие с принципа за разделение на властите.

Излагат се и аргументи, че оспореното решение прегражда пътя към евентуална съдебна защита на добросъвестните контрагенти на Агенция „Пътна инфраструктура“ (АПИ), удовлетворяването на чиито вземания е застрашено, тъй като изплащането на половината от дължимото се поставя в зависимост от решение на Народното събрание – с което се ограничават правото на гражданите на защита и независимостта на съдебната власт.

Искането е допуснато за разглеждане с определение на Конституционния съд от 28 юни 2022 г.

От поканените на основание чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд заинтересувани институции, организации и изтъкнати специалисти становища са представили АПИ, Съюзът на юристите в България и Сдружение „Българска браншова камара „Пътища“, а правно мнение е представил чл.-кор. проф. д.ю.н. Иван Русчев.

В становището на Агенция „Пътна инфраструктура“ се изразява несъгласие с изложените в искането аргументи и се твърди, че Решението „не противоречи по никакъв начин“ на регламентацията и правомощията, предвидени в Закона за пътищата. Приема се, че Народното събрание е действало в рамките на законодателните си правомощия, поради което не може да става дума за нарушаване на принципа за разделение на властите, а одобрението от страна на Народното събрание на действия на АПИ не отменя и не дерогира нейни правомощия. Подчертава се и че сферите на обществения живот, във връзка с които Народното събрание се произнася с решение, не са изчерпателно изброени в Конституцията и че Решението на Народното събрание е резултат от постъпил от самата Агенция доклад във връзка с констатирана опасност за възникване на невъзможност да бъдат изпълнени законоустановените ѝ компетенции.

В становището на Съюза на юристите в България се изразява несъгласие с изложените в искането аргументи и се твърди, че Решението е прието въз основа на чл. 86, ал. 1 от Конституцията и напълно влиза в рамките на компетентността на Народното събрание. Посочва се, че актът е продиктуван от необходимостта за защита на публичния интерес и следователно е в съответствие с принципа на правовата държава. Приема се, че не е налице изземване на функции и че решението не съдържа различна от закона регламентация, а одобрение на бъдещи действия. Изтъква се, че Конституцията не

съдържа изброяване на сферите, в които Народното събрание може да се произнася с решение, поради което няма ограничение сред тях да бъдат индивидуални и конкретни обществени отношения.

В становището на Сдружение „Българска браншова камара „Пътища“ се изразява подкрепа на искането и се излагат допълнителни съображения. В становището се сочи, че атакуваното решение не само обективно не защитава публичния интерес, но и си служи с противоконституционни средства, като изземване на компетентност в разрез с принципа за разделение на властите. Изтъква се, че независимо от обстоятелствата в конкретната ситуация, принципът на правовата държава не допуска да се даде приоритет на целесъобразността пред законността. Подчертава се, че е засегната и правната сигурност поради поставянето на изпълнение по вече сключени договори в зависимост от акт на външен за правоотношението орган – в случая Народното събрание, – и то въз основа на „неясни и произволни критерии и принципи“. Излагат се доводи и относно неоправдано обратно действие спрямо заварени отношения и засягане на принципа на еднакви правни условия за стопанска дейност.

В правното мнение на чл.-кор. проф. д.ю.н. Иван Русчев се изразява подкрепа за направения в искането извод за противоконституционност на оспореното решение. Аргументира се, че актът противоречи на принципа на разделение на властите, като води до изземване на правомощия от множество звена на изпълнителната власт – АПИ, Министерството на регионалното развитие и благоустройството (респективно ресорния министър) и Министерския съвет, – които се прехвърлят на Народното събрание и по този начин се нарушава конституционно установеният баланс на властите. Подчертава се, че неограничената намеса на парламента в различни сфери на управление е недопустима в правовата държава. В контекста

на принципа на правовата държава се изтъква противоречие с принципа на правна сигурност, легитимни правни очаквания и върховенство на правото, а също и с принципа на справедливост. Приема се, че не е налице защита на оправдан публичен интерес, а целесъобразността се поставя над законосъобразността по недопустим начин. Посочва се и нарушаване на установения в чл. 19, ал. 1 и 2 от Основния закон принцип на еднакво третиране, тъй като едната страна по договорите (в случая АПИ) се третира привилегировано, а погасяването на вземания по възникнали задължения се поставя в зависимост от волята на трето лице и се „създават задължения за държавен орган, както и за частноправни субекти, в противоречие с основните принципи на Конституцията“.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, разпоредбите на оспореното решение, релевантната правна уредба и постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, за да се произнесе, взе предвид следното:

Конституционният съд многократно се е произнасял относно смисъла и съдържанието на принципа на правовата държава, прогласен в преамбюла и изрично установен в разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията като елемент от фундамента на установената конституционна система. Съдът следва неотклонно разбирането, че правовата държава и демокрацията са неделимо свързани с принципа на разделение на властите, прогласен в чл. 8 от Конституцията, и с въведените от конституционния законодател присъщи механизми за контрол, взаимно възпиране и взаимодействие и сътрудничество между трите власти (Решение № 7 от 2006 г. по к. д. № 6/2006 и мн. др.).

Основополагащо за конституционната демокрация е да се гарантира разумно и съответстващо на принципа на правовата държава съотношение между правомощията на висшите държавни органи

(„баланс“) и да не се допуска никой от тях да злоупотребява с власт или да властва без овластяване, т.е. произвол (в този смисъл Решение № 6 от 1993 г. по к. д. № 4/1993).

В своята практика Конституционният съд последователно отстоява необходимото и подходящото за осъществяването на възложените държавни функции разграничаване на правомощията на държавните органи. Той нееднократно е подчертавал обаче, че принципът на разделение на властите в българската Конституция 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 2005 г. по к. д. № 7/2005, Решение № 8 от 2006 г. по к. д. № 7/2006, Решение № 10 от 2021 г. по к. д. № 8/2021). Напротив, той осигурява както взаимен контрол, така и разумно съотношение помежду им, така че самостоятелността да не изключва контрола, възпирането и сътрудничеството, а контролът и възпирането да не изключват нито независимостта, нито взаимодействието и въздействието. Съдът се придържа към приетото още в най-ранната му юриспруденция разбиране, че разделиението на властите е метод за оптимално функциониране на върховната държавна власт и средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на държавните органи, което рефлектира върху правата на гражданите (Решение № 6 от 1993 г. по к. д. № 4/1993).

Възприетият в Конституцията подход на уредба на системата на управление на държавата въплъщава това разбиране: на конституционно равнище се закрепват обособените в съответствие с принципа на разделение на властите основни управленски функции и задачи, а на конституционно и законово равнище се изгражда система от органи, на които се възлагат правомощия за осъществяването на тези

функции. Чрез определяне на обхвата на компетентност се очертават пределите на властването, което държавните органи са натоварени да осъществяват, и се изключва евентуална несъвместима с принципа на разделението на властите намеса на една власт в полето на действие на друга, както и на тези висши държавни органи, които не могат да бъдат причислени към нито една от трите власти (в този смисъл и Решение № 6 от 2012 г. по к. д. № 3/2012).

Конституционният съд последователно се придържа към възприетото в практиката му разбиране, че е конституционно нетърпимо който и да било от органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт да излиза извън конституционно очертаните предели на властване, да отказва осъществяването на възложените му властнически правомощия или да делегира другиму свои конституционни правомощия, както и да отнема конституционно предвидени правомощия на държавните органи (Решение № 6 от 2020 г. по к. д. № 10/2019 и в същия смисъл Решение № 3 от 1996 г. по к. д. № 2/1996; Решение № 6 от 1998 г. по к. д. № 4/1998; Решение № 10 от 2003 г. по к. д. № 12/2003; Решение № 4 от 2010 г. по к. д. № 1/2010; Решение № 11 от 2010 г. по к. д. № 13/2010 и др.). Конституционно недопустимо е да се „променя конституционно установеният баланс между властите, като се отнемат правомощия, които Конституцията е възложила на изпълнителната власт. Това е в пряко противоречие с възприетия от Основния закон принцип на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията). [...] Изземването от страна на Народното събрание на конституционни функции, които принадлежат на Министерския съвет, е нарушение на принципа на разделение на властите, на принципите на правовата държава и на върховенството на Конституцията“ (Решение № 4 от 2008 г. по к. д. № 4/2008).

Оспореното решение на Народното събрание се отнася за дейността на АПИ. Агенцията е „специализирана агенция към министъра на регионалното развитие и благоустройството“ (чл. 21, ал. 1 от Закона за пътищата, ЗП), което ясно показва нейната принадлежност към изпълнителната власт.

Конституционният съд последователно очертава в своята практика конституционния статус на изпълнителната власт и в обобщен вид представя възприетото от него разбиране в Решение № 10 от 2021 г. по к. д. № 8/2021. Конструкцията на разделените власти представлява сложна съвкупност от функции и правомощия. Изпълнителната власт е особен комплекс от управленски функции, задачи и дейности и предоставени за тяхното осъществяване правомощия, които правителството осъществява на конституционно основание и за които носи политическа отговорност. Министерският съвет, който ръководи цялата изпълнителна власт, е самостоятелен конституционно предвиден орган на държавата със собствена компетентност от общ характер, в която влизат широк кръг правомощия във всички сфери на обществения живот (чл. 87, ал. 1 и 2, чл. 98, ал. 1, т. 5 и 6, чл. 100, ал. 2 и 4, чл. 105, ал. 1 и 2, чл. 106, чл. 107, чл. 114, чл. 143, ал. 2, чл. 150, ал. 1 и др. от Конституцията).

В Решение № 9 от 2018 г. по к. д. № 5/2017 Конституционният съд подчертава, че действащата Конституция се ръководи от установеното в модерния конституционализъм положение, според което „разделението на властите не трябва да води до изолация, а трябва да установява функционално взаимодействие между органите на държавна власт“, а в Решение № 8 от 2016 г. по к. д. № 9/2015 достига до заключението, че „законодателят следва да дава такава регулация, която очертава общия план на уредбата, и да остави достатъчно пространство на изпълнителната власт да я попълни“. В контекста на

посоченото определящи за осъществяването на държавното управление са строгото спазване на конституционните и законовите разпоредби и извършването на действия, основани на самостоятелна преценка по целесъобразност въз основа и в рамките на закона.

Конституционният съд посочва в Решение № 10 от 2021 г. по к. д. № 8/2021, че „изпълнителната власт е самостоятелна област на държавното управление и в ценностен аспект нейната функция е толкова важна за държавността и народа, колкото и на другите власти. Тя е свободна самостоятелно да взима решения, основани на Конституцията и законите и на нейната собствена воля. [...] Следователно от особена важност за върховенството на правото е да се намери необходимият конституционен механизъм, който да позволи на законодателната власт да контролира изпълнителната, без това да води до ограничаване на нейните правомощия и до блокиране на възможностите ѝ за самостоятелни решения“.

Конституционният статус на изпълнителната власт изключва управленско правомощие на Министерския съвет, на отделен министър или на друг орган от комплексната система на изпълнителната власт да бъде блокирано от законодателната, освен чрез изменение на съответната конституционна или законова уредба на правомощията на конкретния орган на изпълнителната власт или чрез механизма за ангажиране на политическата отговорност на правителството. Народното събрание не може със свое решение да прегражда пълноценното осъществяване на възложени на Министерския съвет оперативни управленски функции (Решение № 10 от 2021 г. по к. д. № 8/2021). Същото се отнася за всеки орган на изпълнителната власт.

Дори при констатации и воля за предотвратяване на закононарушение или нецелесъобразно разходване на публични средства, Народното събрание не може да се намесва пряко в

упражняването на правомощия на орган на изпълнителната власт, включително като му забранява да осъществява определени дейности. То може да упражни политически контрол и да гласува недоверие на Министерския съвет, но не и да препятства пълноценното упражняване от правителството на негови конституционни правомощия по управлението на държавата или на произтичащи от закон правомощия на друг орган на изпълнителната власт.

В съответствие с принципа на разделение на властите евентуални затруднения, проблеми или нарушения в дейността на административен орган са въпрос на преценка, която е в компетентност на политическия и административен връх на съответното равнище на държавно управление. В частност преценката относно дейността на АПИ или относно нарушения от страна на нейните контрагенти по действащи договори е изцяло в компетентността на изпълнителната власт в лицето на министъра на регионалното развитие и благоустройството (арг. от чл. 21, ал. 4 ЗП) и на Министерския съвет. Незаконосъобразните, нецелесъобразните или неправилните актове на АПИ подлежат на отмяна от министъра (арг. от чл. 81, ал. 1 АПК във връзка с чл. 21, ал. 1 ЗП), а незаконосъобразните или неправилните актове на министрите се отменят от Министерския съвет (чл. 107 от Конституцията). Контролът за законност на актовете и действията на изпълнителната власт е възложен от конституционния законодател на съдебната власт (чл. 120, ал. 1 от Основния закон). По спорове за компетентност между Народното събрание и Министерския съвет се произнася Конституционният съд (чл. 149, ал. 1, т. 3). Контрол над разходването на публични финанси осъществяват Сметната палата (чл. 91, ал. 1) и Агенцията за държавна финансова инспекция (чл. 2 от Закона за държавната финансова инспекция). „Нарушение на принципа на разделение на властите е Народното събрание да отменя актове на

правителството, които смята за незаконосъобразни или неправилни“ (Решение № 20 от 1992 г. по к. д. № 30/1992).

Принципът на разделение на властите е определящ за границите на конституционно допустимата намеса на парламента в полето на дейност на другите проявления на властването. Разпоредбата на чл. 1, ал. 1 от Конституцията определя България като „република с парламентарно управление“ и редица конституционни норми възлагат на Народното събрание широк спектър правомощия – нормотворчески, конститутивни или контролни – във всички области на управлението на държавата. В съответствие с принципа на народния суверенитет (чл. 1, ал. 2 и 3) Народното събрание като държавен орган с най-висока степен на демократична легитимност има отношение – и в своята нормотворческа, и в своята контролна дейност – към всички сфери на обществения живот и в този смисъл – към „всеки аспект на управлението“. Конституцията не очертава изчерпателно предмета на законодателната дейност и не би могла да съдържа пълен каталог на обществените отношения, които могат да бъдат предмет на нормативно уреждане от законодателната власт. Народното събрание разполага със значителна свобода на преценка при упражняване на предоставената нормотворческа компетентност, стига да са съобразени параметрите, очертани от конституционните ценности и принципи, към които се отнася и основополагащият за българската конституционна система принцип на разделение на властите.

Правото на Народното събрание да контролира действия или бездействие на Министерския съвет – а по този начин на всички органи на изпълнителната власт, които са под негово ръководство и/или контрол – не овластява законодателната власт да се намесва в оперативната управленска дейност, която е възложена на изпълнителната власт. Такава намеса е налице в частност в случаите,

когато парламентът „одобрява“ осъществяването на едни и/или препятства осъществяването на други мерки, попадащи по своето естество в обхвата на компетентност на изпълнителната власт – включително на Министерския съвет, на отделен министър или на друга структура от системата на изпълнителната власт, каквато е АПИ.

„Ако под претекст, че е нужен контрол и прозрачност в дейността на висши държавни органи, парламентът, чрез превратно тълкуване на конституционните разпоредби, които определят неговия правен статус и правомощия, им придаде по-широк смисъл, отколкото имат, това ще предизвика съществено смущение в конституционно закрепената формула, по която следва да функционира управлението на държавата“ (Решение № 6 от 2012 г. по к. д. № 3/2012). В конституционната правова държава парламентът трябва да търси решения, които задоволяват изискването за прозрачно управление в рамките на конституционния модел на разделение на властите, без инцидентно и по съображения за политическа целесъобразност да ограничава предвидени в Конституцията правомощия на висши органи на държавата“ (Решение № 10 от 2021 г. по к. д. № 8/2021).

Първото изречение на оспореното по настоящото дело решение на Народното събрание гласи: „Одобрява Агенция „Пътна инфраструктура“ да предприеме следните правни и фактически действия“. Народното събрание не може да „одобрява“ (което има смисъла на „разрешава“) осъществяването от държавен орган, включително орган на изпълнителната власт, на негови законови правомощия (в частност например „да заплати от утвърдения си бюджет... финансови задължения на Агенцията“ като конкретизация на отговорностите, възложени на Министерския съвет като политически и административен връх на изпълнителната власт) и/или изпълнението на негови договорни задължения. Народното събрание

не може да дава одобрение друг държавен орган да изпълнява възложените му от закон, в съответствие с конституционната рамка, функции и задачи. Поради това закрепените в следващите конкретни разпоредби на оспореното решение на Народното събрание задължения и ограничения за дейности (по същество – забрани), чрез които се осъществяват предвидени в закон правомощия на орган на изпълнителната власт, са в несъответствие с конституционния принцип на разделение на властите.

Когато по същество въвежда забрана един държавен орган да изпълни свои законови правомощия и/или свои договорни задължения (прикрито със задължаване, както е в обсъжданото в настоящото производство Решение), без това да бъде предварително уредено с изменение и/или допълнение в закона, от който тези правомощия произтичат, Народното събрание превишава своите правомощия.

От никоя разпоредба на Конституцията не произтича отделно (извън действащата законодателна уредба на материята, в която този орган е овластен да оперира) правомощие на Народното събрание да „одобрява“ действия (или бездействия) на държавен орган в системата на изпълнителната власт и такова не може да бъде изведено като подходяща и необходима власт на парламентарното учреждение – това би надхвърлило дори ролята му на ядро на държавната власт, каквато има в една парламентарна република. Не може да се приеме, че като утвърждава разпределение на властването в изложения по-горе смисъл, конституционният законодател едновременно допуска способи за практическото му преодоляване, включително и под формата на „одобрение“, с което се въвеждат забрани за осъществяване на законово предвидени конкретни правомощия. Парламентът може с присъщите на политическия контрол способности да изразява одобрение

или неодобрение на дейността на изпълнителната власт, но не може да поставя осъществяването на функциите и задачите на изпълнителната власт в зависимост от своя преценка, тъй като това би било в противоречие с принципа на разделение на властите.

Една от най-ясните „разграничителни линии в правното положение на висшите държавни органи“ (Решение № 10 от 2021 г. по к. д. № 8/2021, в същия смисъл Решение № 6 от 2012 г. по к. д. № 3/2012), прокарани в българския конституционен модел, основан на принципа на разделение на властите, е разграничителната линия между правомощията на законодателната и изпълнителната власт по отношение на държавния бюджет: между приемане (от Народното събрание, негова изключителна компетентност по смисъла на чл. 84, т. 2) и предлагане, изпълнение и отчитане на държавния бюджет (от Министерския съвет, негова изключителна компетентност според чл. 87, ал. 2 и чл. 106 от Основния закон). Това разграничение е потвърдено ясно в редица решения на Конституционния съд (Решение № 11 от 1995 г. по к. д. № 14/1995, Решение № 17 от 1995 г. по к. д. № 13/1995, Решение № 6 от 2001 г. по к. д. № 17/2000, Решение № 5 от 2004 г. по к. д. № 5/2004, Решение № 7 от 2005 г. по к. д. № 1/2005, Решение № 1 от 2011 г. по к. д. № 22/2010 и др.). Според Съда конституционният законодател изважда от кръга на правомощията на Народното събрание текущата управленска дейност, свързана с ръководството по изпълнението на бюджета, и я предоставя на Министерския съвет“ (Решение № 6 от 2001 г. по к. д. 17/2000). Ръководството на изпълнението на държавния бюджет, конституционно възложено с чл. 106 изключително на Министерския съвет, е по дефиниция управленска дейност във връзка с изпълнението на приетия със закон държавен бюджет за съответната година при спазване на Закона за публичните финанси. Приемането на мерките по

изпълнението на държавния бюджет (каквито са в частност дейностите, предмет на оспореното решение на Народното събрание) е изключителна компетентност на изпълнителната власт по смисъла на чл. 106 от Конституцията (Решение № 17 от 1995 г. по к. д. № 13/1995, Решение № 6 от 2001 г. по к. д. № 17/2000, Решение № 3 от 2008 г. по к. д. № 3/2008, Решение № 2 от 2009 г. по к. д. № 1/2009 и др.) и е в рамките на отговорността на Министерския съвет в управлението на държавата да „ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната“ (чл. 105, ал. 1).

Конституционният съд е изяснил (Решение № 6 от 2001 г. по к. д. № 17/2000 и Решение № 2 от 2009 г. по к. д. № 1/2009 и др.), че разпоредбата на чл. 106 не съдържа конкретна правна уредба на правомощията на Министерския съвет във фазата на изпълнение на държавния бюджет, като тази уредба е оставена на законодателството (и е осъществена чрез Закона за публичните финанси). Съотношението на бюджетните правомощия на законодателната и изпълнителната власт обаче не може да бъде нарушавано чрез закон (Решение № 2 от 2009 г. по к. д. № 1/2009). Още по-малко е възможно да бъде нарушавано чрез решение на Народното събрание.

Конституционно установеното разпределение между законодателната и изпълнителната власт на правомощията в бюджетната сфера не може да бъде нарушавано. Народното събрание не може, извън разпоредбите на общия Закон за публичните финанси и на закона за държавния бюджет за съответната година, с друг свой акт да определя, предопределя, поставя в зависимост от изпълнение на конкретни условия или да препятства изпълнението от Министерския съвет или подчинената му държавна администрация на предвидения в законодателната уредба държавен бюджет. В контекста на вече изложеното относно принципа на разделението на властите

Конституционният съд отново подчертава, че е конституционно недопустимо Министерският съвет да отстъпва на Народното събрание свои правомощия по отношение на изпълнението на държавния бюджет или Народното събрание да изземва някои от тези правомощия (Решение № 2 от 2009 г. по к. д. № 1/2009, Решение № 6 от 2001 г. по к. д. № 17/2000). В обсъждания в настоящото производство случай Народното събрание по същество изземва преценката или решението относно сключването и/или изпълнението, включително извършването на плащания с бюджетни средства и др., от орган на изпълнителната власт – а именно такъв по смисъла на чл. 21 ЗП се явява и АПИ – по договори със стопански субекти.

Осъществяването на компетентността на Министерския съвет в бюджетната сфера включва дейността на всички органи в системата на изпълнителната власт, на които се явява не само политически, но и административен връх и по отношение на които осъществява общо ръководство (чл. 105, ал. 2). Министерският съвет „осъществява ръководството на изпълнението на държавния бюджет чрез Министерството на финансите, министерствата и другите ведомства и общините“ (Решение № 11 от 1995 г. по к. д. № 14/1995). Това изключително правомощие на изпълнителната власт включва и преценката как конкретно да бъдат разходвани средствата, предвидени в действащия за съответната година закон за държавния бюджет, в частност за нуждите на изграждане и поддържане на пътищата. По смисъла на ЗП набирането и разходването на бюджетни средства във връзка с пътищата се осъществява от ресорния министър (чл. 21, ал. 6) и АПИ към него (чл. 21, ал. 3, т. 11 и 20 и др. във връзка с чл. 21, ал. 2 ЗП).

Единствено Народното събрание е компетентно да приема държавния бюджет (чл. 84, т. 2), а по отношение на неговото

изпълнение то е овластено да осъществява политически по естеството си контрол (чл. 62 от Конституцията).

Предвид изложеното дотук Конституционният съд приема, че налагането с решение на Народното събрание – акт, различен от закона за държавния бюджет за съответната година или за негово изменение – на ограничения, с които по същество се въвеждат забрани по отношение на упражняването на бюджетните правомощия на Министерския съвет (респ. на ресорните министри и/или подчинените им агенции) противоречи на духа и разума на основополагащия принцип на разделение на властите, закрепен в чл. 8 и конкретизиран в чл. 62, ал. 1, чл. 105, ал. 1 и чл. 106 и чл. 117, ал. 2 и др. от Конституцията.

По силата на чл. 86, ал. 1 от Конституцията Народното събрание може да приема решения. Конституцията не съдържа разпоредби относно кръга на въпросите, които могат да бъдат предмет на решения на Народното събрание (Решение № 25 от 1998 г. по к. д. № 22/1998). Народното събрание приема решения на основание на конституционно възложената му нормотворческа компетентност и по преценка за целесъобразност (Решение № 14 от 2000 г. по к. д. № 12/2000; Решение № 4 от 2002 г. по к. д. № 14/2000; Решение № 10 от 2012 г. по к. д. № 15/2011; Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1/2017). Те може да имат за предмет широк спектър въпроси. „Законодателната власт разполага със значителна дискреция, доколкото не навлиза в компетентността на други държавни органи съобразно принципа на разделение на властите (Решение № 9 от 2018 г. по к. д. № 5/2017). В частност парламентът може да приема решения, отнасящи се до дейността на конкретен държавен орган.

Правомощието на парламента да приема решения обаче може да бъде осъществявано само в съответствие с конституционните

принципи, сред които водещо значение в настоящия случай имат взаимно обвързаните принципи на правовата държава и на разделение на властите, прогласени в чл. 4, ал. 1 и чл. 8 (Решение № 1 от 2014 г. по к. д. № 22/2013). Дори съображения за „защита на публичния интерес“ (в случая според мотивите на вносителя на проекта на Решението) не могат да обосноват приемане на акт, който противоречи на Конституцията (Решение № 14 от 1995 г. по к. д. № 23/1995).

Решенията на Народното събрание освен с Конституцията трябва да бъдат съобразени и с действащите закони, с които парламентът също е обвързан, съгласно изискването на чл. 4, ал. 1 от Конституцията (в този смисъл Решение № 17 от 1997 г. по к. д. № 10/1997, Решение № 10 от 2009 г. по к. д. № 12/2009, Решение № 1 от 2014 г. по к. д. № 22/2013 и Решение № 9 от 2016 г. по к. д. № 8/2016). Конституционно недопустимо е с решение на Народното събрание, независимо от словесния изказ в неговите разпоредби, на държавен орган да се налагат забрани относно осъществяването на негови правомощия, произтичащи от Конституцията или от закон, определящ условията и реда за осъществяването им. Неизпълнение на задължението на Народното събрание да спазва законите и нарушение на принципа на върховенство на правото по смисъла на изречение второ от разпоредбата на чл. 4, ал. 1 и на чл. 86, ал. 2 от Конституцията е Народното събрание да приема решение, което противоречи на действащ закон или обуславя, ограничава и препятства (като по същество въвежда забрана), макар и временно, изпълнението на разпоредби на действащ закон (както предвиждат разпоредбите на първата част на т. 1, на т. 2 и на втората част на първото изречение на т. 3 и на второто изречение на т. 4 от Решението).

Народното събрание като общонационално представително учреждение в парламентарната форма на управление е овластено да

осъществява парламентарен контрол по отношение както на конституираното от него правителство, така и на всеки негов член (Решение № 13 от 1996 г. по к. д. № 11/1996). Според установената и последователна практика на Конституционния съд парламентарният контрол не се свежда само до „въпроси, питания и разисквания по тях“, а има по-широк смисъл и обхваща проучване на различни аспекти и въпроси от държавния и обществения живот, анализ на действащото законодателство или друг предмет в кръга на правомощията на Народното събрание.

На парламентарен контрол подлежи всяко действие или бездействие на изпълнителната власт. Предмет на парламентарен контрол (включително изискване, получаване и обсъждане на всякакви сведения) могат да бъдат и мерките, включително сключените договори, чрез които един държавен орган, в настоящия случай АПИ, осъществява свои законови правомощия, и дори изпълнението на тези договори. Парламентарният контрол може да включва всички форми на „проверка и оценка на замислени или провеждани действия и политики на правителството и подчинената му администрация, както с оглед тяхната законосъобразност, така и с оглед тяхната целесъобразност“ (Решение № 6 от 2012 г. по к. д. № 3/2012).

„Поначало парламентарният контрол не може да се смята за средство за управление от парламента, защото парламентът не управлява“ (Решение № 20 от 1992 г. по к. д. № 30/1992). Поради това осъществяването на парламентарен контрол като една от конституционно възложените функции на Народното събрание не може да се обективира във въвеждане на правни правила (включително условия) и още по-малко в поставяне на изпълнението на правомощия на изпълнителната власт в зависимост от предварителна или последваща преценка от Народното събрание или неговата комисия.

Парламентарният контрол не може да се изразява нито в определяне на начина на функциониране, нито в създаване, ограничаване или отнемане на правомощия на Министерския съвет или друг орган на изпълнителната власт или да води до блокиране на възможностите им да вземат самостоятелни решения в кръга на конституционно резервираната компетентност. Парламентарният контрол може да се изразява и в констатации за нарушения при изпълнението на бюджета и дори да води до отправяне на препоръки по политически съображения, но не и до разпореждания, които ограничават изпълнението на бюджета в отклонение от конституционно или законово предвидени правомощия на Министерския съвет и на органите на изпълнителната власт. Ако са необходими правила за поведение на изпълнителната власт, те могат да се въведат от Народното събрание само със закон, който закрепва правомощията на съответния орган на изпълнителната власт, или с изменение на Конституцията, когато са предвидени на конституционно равнище в съответствие с основополагащия конституционен принцип на разделение на властите.

Народното събрание не може да „одобрява“ издаден от Министерския съвет индивидуален административен акт (Решение № 5 от 2003 г. по к. д. № 5/2003), нито друг акт на Министерския съвет, на отделен министър или друг орган на изпълнителната власт в пределите на тяхната компетентност. Това се отнася в частност и за визираните в Решението действия на АПИ. Извън пределите на парламентарния контрол и недопустимо навлизане в „полето“ на изпълнителната власт е Народното събрание също така и чрез решение, чието изпълнение е задължително според чл. 86, ал. 2 от Конституцията, да налага конкретни управленски мерки, да определя начин за разходване на публични средства, което е функция на изпълнителната власт по реда

на Закона за държавния бюджет, или да налага поведение на страна по търговски договори.

Извън компетентността на Народното събрание е и осъществяването на дейности по текущ контрол над изпълнението на договори между структури на изпълнителната власт и стопански субекти (Решение № 6 от 2014 г. по к. д. № 7/2014).

По същите съображения парламентарният контрол не позволява на парламента да ограничава или отменя действия на орган на изпълнителната власт при осъществяване на неговите функции. Налагането на забрана (макар и временна) за осъществяване на определени управленски действия (в частност извършване на плащания и др.) е несъвместимо с конституционния принцип на разделение на властите (Решение № 6 от 2014 г. по к. д. № 7/2014).

Народното събрание не може да извършва оперативна управленска дейност или да се разпорежда в оперативен порядък с отредени за изпълнителната власт бюджетни средства, както по същество предвижда т. 2 от оспореното Решение. Ако парламентът (или негова комисия) констатира, че правителството (или подчинен му орган на изпълнителната власт, какъвто в настоящия случай е АПИ) не изпълнява по законосъобразен начин свои правомощия или действа нецелесъобразно, съответно ако в политически смисъл „не одобрява“ конкретни мерки или по-общо дейността на орган на изпълнителната власт, „във всеки момент може да постави в ход другите механизми на политическия контрол“ (Решение № 10 от 2021 г. по к. д. № 8/2021).

Важен принцип на републиканското устройство с парламентарно управление е, „че всички актове на изпълнителната власт подлежат на политически парламентарен контрол“ (Решение № 13 от 1996 г. по к. д. № 11/1996). В частност дейностите и функциите по поддържане на републиканската пътна мрежа са част от компетентността на отраслово

компетентния орган в системата на изпълнителната власт – Агенция „Пътна инфраструктура“, на министъра на регионалното развитие и благоустройството (чл. 21, ал. 1; ал. 3, т. 1, т. 6 и др. ЗП) и на Министерския съвет.

„Основната и крайна цел на парламентарния контрол“ обаче е „да установи дали политиката на правителството съответства на политиката на избрания го парламент и ако не – да се търси политическа отговорност“ (Решение № 1 от 12.3.2013 г. по к. д. № 5/2012). Поради парламентарния контрол може да оказва само такова въздействие на осъществяването от правителството на вътрешната и външната политика на държавата, което не премахва неговата (или на друг орган на изпълнителната власт) самостоятелност и не ограничава правомощията му.

Един от основните елементи на правовата държава е принципът на равенство пред закона. Той е предмет на богата практика на Конституционния съд, обобщена в значителна степен в Решение № 10 от 2022 г. по к. д. № 21/2021. Този конституционен принцип означава равнопоставеност пред закона (Решение № 6 от 2010 г. по к. д. № 16/2009), която има две основни форми – задължение за равно третиране и забрана за произволно неравно третиране от публичната власт (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 и Решение № 4 от 2021 г. по к. д. № 1/2021). „Задължение на публичната власт е да третира „еднаквите еднакво“ (Решение № 11 от 2010 г. по к. д. № 13/2010 и Решение № 4 от 2021 г. по к. д. № 1/2021). Равенството пред закона е относителна, а не абсолютна равнопоставеност (Решение № 5 от 2017 г. по к. д. № 12/2016). За установяване дали е налице неравно третиране, определяща е обективната преценка дали правните субекти се намират в една и съща или сходна ситуация, или не (Решение № 10 от 2022 г. по к. д. № 21/2021). Решението, което е

предмет на настоящото конституционно дело, задължава държавен орган (в случая АПИ) да изпълни изцяло задълженията си към една група стопански субекти и само частично към друга без ясно и изрично посочена легитимна цел за такова нееднакво третиране.

По отношение на икономическата дейност конституционният принцип на еднакво третиране е конкретизиран в разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от Основния закон в частта „еднакви условия за стопанска дейност“, която изисква създаването от държавата със закон на еднакви правни условия за всички правни субекти, осъществяващи еднакви или сходни дейности в конкретен икономически отрасъл (Решение № 5 от 2022 г. по к. д. № 13/2021). „Намесата на парламента в частноправни отношения по начин, различен от законодателно уреждане, е нарушение на чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията, които съответно утвърждават принципа на свободната стопанска инициатива и гарантират еднакви правни условия за стопанска дейност“ (Решение № 22 от 1996 г. по к. д. № 24/1996). Правото на свободна стопанска инициатива и гарантирането на еднакви правни условия за стопанска дейност могат да бъдат предмет на законодателни ограничения само когато трябва да се защити друга, по-висша конституционна ценност (Решение № 9 от 2003 г. по к. д. № 10/2003). В конкретния случай по настоящото конституционно дело нито от мотивите на вносителя, нито от стенограмите на заседанията за обсъждане на проекта или приемане на Решението или от съдържанието на приетото решение може да се изведе легитимната цел – защитата на други конституционни ценности – или съображения за обществено значими цели, нуждаещи се от приоритетна защита.

Недопустимо е с акт на Народното събрание да се третират нееднакво стопанските субекти, които са в еднакво положение (в случая субектите, изпълнили задълженията си по договори с АПИ), или

да се дава приоритет на една от страните по граждански или търговски договори (в случая на АПИ). Конституционно недопустимо в контекста на настоящото дело е с решение на Народното събрание (като оспореното) да се налага погасяването на вземанията за възнаграждения по такива договори (в конкретния случай „останалите 50% от всички задължения на АПИ“ в т. 2 от Решението) да се направи след приемането на актове или след действия на трети страни – в случая след доклад на „междуведомствена група“, която ще установи изпълнените дейности, и „становище на парламентарната Комисия по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление и решение на Народното събрание“.

Защитата на правата и законните интереси на гражданите и на юридическите лица е възложена от Конституцията на съдебната власт (чл. 117, ал. 1 от Конституцията). Като поставя в т. 2 от Решението изплащането на половината от дължимото от АПИ за изпълнени и сертифицирани дейности на нейните контрагенти по сключени договори в зависимост от бъдещо свое решение, Народното събрание пречатства пълноценната защита на правата и законните интереси на страните по тези договори, с което ограничава осъществяването на възложената с разпоредбата на чл. 117, ал. 1 от Конституцията функция на съдебната власт.

Предвид изложеното Конституционният съд приема, че оспореното решение на Народното събрание представлява превишаване на компетентността на Народното събрание и изземване на възложени на Министерския съвет правомощия, включително по изпълнението на държавния бюджет, в нарушение на принципа на разделение на властите, прогласен в чл. 8 от Конституцията, както и че е в несъответствие с изискването за законност като компонент на правовата държава по смисъла на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Наред

с това Конституционният съд установява, че оспореният акт представлява конституционно недопустима намеса в частноправни отношения и ограничава по конституционно нетърпим начин свободната стопанска инициатива и третира нееднакво частноправни субекти със сходен статус в нарушение на чл. 19, ал. 2 от Конституцията. В допълнение Конституционният съд отбелязва, че поради посоченото се ограничава осъществяването на конституционната функция на съдебната власт, предвидена в чл. 117, ал. 1 от Конституцията.

Поради това на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България Конституционният съд

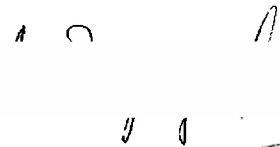
Р Е Ш И :

Обявява за противоконституционно Решение на Народното събрание за предприемане на действия от Агенция „Пътна инфраструктура“ за осъществяване на дейностите по поддържане на републиканската пътна мрежа (прието на 20 април 2022 г., обн. ДВ, бр. 32 от 26 април 2022 г.).

Председател:


Павлина Панова

Членове:


Мариана Карагьозова-Финкова


Атанас Семов

1
Константин Пенчев

Филип Димитров

Таня Райковска

Надежда Джелепова

М
Красимир Влахов

Янаки Стоилов

Соня Янкулова