

ОСОБЕНО МНЕНИЕ

на съдията Александър Арабаджиев по к.д. № 13/1993г.

На поставения за тълкуване въпрос - относно компетентността на Върховния съд да упражнява правомощията на Върховния административен съд при спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите до приемане на новите устройствени и процесуални закони за съдебната власт - не може да бъде даден еднозначен отговор, т.е. да се отговори само положително или само отрицателно.

1. В търсене на отговор на този въпрос чрез тълкуване на Конституцията, при наличието на недвусмисленото "да", което дава решението на Конституционния съд (КС), е уместно най-напред да се изложат предполагаемите аргументи на обратното становище, според което Върховният съд (ВС) не може да упражнява предвидената в чл.125, ал.2 от Конституцията компетентност на Върховния административен съд (ВАС) по спорове за законността на актовете на Министерския съвет (МС) и на министрите. В общата полемика такива аргументи са намерили място в редица актове на ВС, част от които са посочени в искането на МС, въз основа на което е образувано производството по конст. дело № 13 за 1993 г. (Доколкото тази полемика разкрива един "спор", възможността той да се развие в рамките на Конституцията е предмет на обсъждане по-долу.)

Тъй като КС не упражнява инстанционен контрол върху актовете на ВС, съображенията, с които в първоначалната си практика ВС е отказвал да приема за разглеждане жалби срещу актове на МС, не подлежат на преценка като такива. Ето защо възможните аргументи, които обосновават подобно разрешение, се излагат тук в следния порядък:

- Конституцията на Република България от 1991 г. установява в своя чл.119, ал.1 системата на съдилищата, които осъществяват правораздаването. Тя включва: Върховен касационен съд, Върховен административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища. Вижда се, че се въвеждат две изцяло нови върховни съдебни инстанции - Върховен касационен съд (ВКС) и ВАС, като в разпоредбите на

чл.124 и чл.125 е определена съответно тяхната компетентност.

- Възникването на двете съдилища не настъпва непосредствено с влизането в сила на Конституцията. За това е необходимо приемането на съответни устройствени и процесуални закони. Конституционният законодател е предвидил тази необходима предпоставка и затова в § 4 от Преходните и заключителните разпоредби е посочил, че определената в Конституцията организация на съдебната власт влиза в сила след приемането на посочените закони. Указана е и необходимостта тези закони да бъдат приети в срока по чл. 3, ал.2 - една година от влизане на Конституцията в сила.

- Следователно, до приемането на устройствени закони не се създават нито ВСК, нито ВАС, а продължава да съществува и функционира заварената от Конституцията съдебна система при условията на заварената законодателна уредба. Тази уредба установява параметрите на техните правомощия. Те са такива, каквито ги определя действащото законодателство. Така както очевидно не може да се поддържа, че ВС действа като ВКС и че въобще функционира касационното производство, не може и да се счита, че същият ВС действа като ВАС и осъществява предвидените в чл.125 от Конституцията правомощия на ВАС.

- Осъществяването на тези правомощия не може да бъде отделено от органа, на който са представени. Те не съществуват сами за себе си, а само като функции на съответния орган. След създаването на този орган - чрез нарочен устройствен закон - и възникването на субекта на правомощията става възможно и тяхното правомощие.

- Нещо повече. При липсата на устройствен закон не е известно в какво се състоят тези правомощия, респ. в какъв обем са и при какви условия се реализират. В този смисъл поставеният за тълкуване въпрос не се изчерпва с това, дали ВС може да упражнява правомощията на ВАС до неговото създаване (ако така се перифразира предметът на делото), а включва и питането, кои са тези правомощия и при какви условия могат да се упражняват. Ако същият въпрос се сведе до компетентността по чл.125, ал.2 от Конституцията - ВС да се произнася по спорове за законността на актове на МС и на министрите, както всъщност е формулиран в определението на КС по допустимостта на искането, неизбежно се очертават отбелязаните две негови измерения: а) наличието на орган, който притежава определени правомощия; б) възможност същите правомощия да съществуват сами за себе си и да бъдат упражнявани от друг орган. Като се добави към тази проблематика и това, че самите правомощия не са известни като предпоставки и обем, може да се заключи, че

създадената от Конституцията възможност да се оспорва законността на актовете на МС и на министрите - чл.120, ал.2 и чл.125, ал.2 от Конституцията - може да се реализира само след създаването на ВАС. Така трябва да се схваща и изискването на § 4 относно приемането на нови устройствени и процесуални закони. Вярно е, че с тяхното приемане се свързва най-вече въвеждането на съдебната система със структурата, която тя има според Конституцията. Но също така е вярно, че именно новите устройствени и процесуални закони трябва да определят компетентността на ВАС (като евентуално изключат от съдебен контрол някои актове) и производството за отмяна на административни актове (вкл. условия за допустимост на жалбите, срок за обжалване, състав на съда, ред за разглеждане на жалбите). Необходимостта от определяне със закон на конкретните предели на компетентността и на реда, по който ще се разглеждат жалбите срещу актове на МС и на министрите, има значение на условие за осъществяване на съдебен контрол върху въпросните актове.

2. Изложени от името на трето лице, горните разсъждения имат за резултат отрицателен отговор на поставения въпрос, отричащ компетентността на ВС да упражнява правомощията на ВАС при спорове за законността на актовете на МС и на министрите до приемане на новите устройствени и процесуални закони за съдебната власт. Логиката на тези разсъждения обаче трябва да бъде прекъсната и основания за това се съдържат в самата Конституция. От една страна, Конституцията поначало 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). От друга страна, поставеният проблем трябва да бъде разгледан - освен на "езика на институциите" - и на "езика на основните права на гражданите".

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, както правилно се подчертава в решението на КС, е атрибут на правовата държава (чл.4, ал.1) и чрез неговото функциониране се реализира оптимално принципът на разделението на властите (чл.8), като посредством него се проявява "възпиращото" въздействие, което отделните власти упражняват една спрямо друга; на последно място, но с най-съществено значение, както отделно ще бъде подчертано - чрез този контрол се реализира защитата на правата и законните интереси на гражданите и юридическите

лица (чл.117, ал.1). Става дума за компетентност, чието възникване и упражняване не е в зависимост от приемането на нови устройствени или процесуални закони за съдебната власт, а ѝ се предоставя със самата Конституция. Щом е така, не е необходима определена институционна структура, за да се въведе в действие съдебният контрол върху административните актове. В този смисъл, от тълкуването на чл.125, ал.2 от Конституцията следва, че в случаите на оспорване законността на актовете на МС (или на министрите) съдебната система е поначало овластена да се произнася по такива спорове, така че не е нужно да се чака създаването на ВАС, за да получи конституционното овластяване институционна форма.

Още повече това е така, когато обсъжданата компетентност бъде погледната през призмата на функцията ѝ да служи като средство за защита на основните права на гражданите. Като предоставя възможност на гражданите и юридическите лица да обжалват всички административни актове, които ги засягат, чл.120, ал.2 им поставя в ръцете едно реално и ефикасно средство да бранят своите основни права. Нещо повече. Възможността да се търси съдебна защита срещу актовете и действията на административните органи се превръща сама по себе си в право. В този смисъл систематически разпоредбата на чл.120, ал.2 в разглеждания ѝ аспект принадлежи и към глава втора на Конституцията, т.е. стои с единия си крак там, за да гарантира - наред с други конституционни механизми - реалността на основните човешки права.

3. Това тълкуване на чл.125, ал.2 във връзка с чл.120 и чл.117 от Конституцията води по същество до разрешението, което е залегнало в решението на КС. То обаче не изчерпва цялата проблематика на поставения за тълкуване въпрос. Ето защо отговорът, който решението дава на този въпрос, не е пълен и не е изцяло в съответствие с конституционните разпоредби. Самата Конституция съдържа ограничения на съдебните правомощия при осъществяване на съдебен контрол върху административните актове. Ограниченията са две и се съдържат в разпоредбата на чл.120, ал.2. Според едното гражданите и юридическите лица могат да обжалват пред съдилищата административните актове, "....които ги засягат". Това означава, че правото на гражданите и юридическите лица да обжалват административните актове пред съдилищата се свързва с наличието на личен и пряк интерес от отмяната на обжалвания акт. От друга страна, чрез формулирането на т.нар. обща клауза разпоредбата на чл.120, ал.2 от Конституцията изключва от действието на съдебния контрол върху административните актове актовете, които са изрично посочени от закона. Следователно Конституцията допуска чрез закон да се определят категории

административни актове, които не подлежат на съдебен контрол, респ. на разглеждане от ВАС. Както е отбелязано в решението на КС, този подход е издържан и в духа на историческата традиция (срв.напр. понятието "висши правителствени актове, което фигурира в Закона за административното правосъдие от 1912 г., както и в чл.31, т.2 от Наредбата-закон за административното правосъдие от 1934 г., както и т.3-5 на същия текст) и в сравнителноправен аспект. Видовете неподсъдни правителствени актове могат да бъдат няколко. В тази категория се включват преди всичко споменатите вече "висши правителствени актове" (понятие от една вече остаряла терминология), с които се упражнява една конституционно детерминирана дейност на правителството (напр. законодателна инициатива или отправяне на предложение до президента за издаване на съответни актове, когато това е предвидено в Конституцията). Но могат да се включат и т.нар. дискреционни актове, с които административните органи упражняват предоставеното им от закона право на свободно усмотрение.

При очертаването на евентуалните видове административни актове, които не подлежат на съдебно разглеждане, трябва да е ясно, че КС не може да разсъждава върху някакво антиципирано законодателство, след като липсва позитивноправна уредба на изключенията, съобразена с действащата Конституция, а заварената от Конституцията законова уредба е построена по-скоро върху т.нар. "изброително начало", което е обратно на "общата клауза" в смисъл, че се считат за подсъдни само изрично изброените административни актове (обикновено посочени от закони), а не всички административни актове (с изключение на някои, които са изрично посочени от закона). Още по-малко е допустимо в решение на КС да се замества липсващата законова уредба и да се определят пределите на подсъдността на административните актове или редът на производството по дела за отмяна на административните актове. Но е необходимо да се очертаят - чрез тълкуване на Конституцията и оставайки на плоскостта на това правомощие на КС - конституционните предели, в които компетентността на ВАС до приемането на устройствения и процесуален закон за него може да се упражнява от ВС. В противен случай ще се окаже - а в това именно се състои ефектът от решението на КС, - че в периода до създаването на ВАС ще може повече, доколкото е допустимо да се прогнозира, че бъдещият устройствен закон за ВАС ще бъде съобразен с Конституцията. В този смисъл, когато се отговаря на въпроса, дали ВС може да упражнява правомощията на ВАС по чл.125, ал.2 от Конституцията до създаването на последния, трябва да е ясно какви са правомощията

на ВАС или поне - в какви предели е допустим положителният отговор на този въпрос. И понеже въпросът се задава в условията на липсваща законодателна уредба и е обусловен от тази липса, отговорът трябва да държи сметка за Конституцията.

Именно в това отношение е "дефицитът" на решението на КС. Това е и основанието на настоящите "резерви". По начина, по който се дава поисканото от МС тълкуване, правомощията на ВС се оказват - макар и за периода до създаването на ВАС, - безпределни. Такова разрешение не е в съгласие с Конституцията. То не съответства на тълкуването на чл.125, ал.2 във връзка с чл.120, ал.2, както и на други конституционни положения, които уреждат главно правовата държава (чл.4, ал.1) и разделението на властите (чл.8).

Когато гражданският съд упражнява съдебен контрол за законност върху актовете и действията на административните органи (в конституционен контекст, а и с оглед предмета на делото това означава - по отношение на изпълнителната власт) въпросът за съотношението между властите придобива измерения, които надхвърлят действащата у нас и традиционно позната за страната конституционна рамка. Естествено, традициите на българския конституционализъм са източник на аргументи по разглеждания въпрос само с оглед средствата на историческото тълкуване. Изводът, който от такова тълкуване може да бъде направен, както вече се спомена, е, че съдилищата действат по отношение на административните актове в рамки, които са определени от закона. Административното правосъдие или - казано с по-обща понятия - съдебният контрол върху изпълнителната власт не е самоотвоювано ("самонаправено") правомощия на съдилищата. По тази причина на българския конституционализъм - като доктрина и като практика - е чужда идеята за т.нар. "правосъдна държава" или за "правосъдно управление".

В още по-малка степен е допустимо реализирането на тази идея при условията на действащата Конституция, независимо от липсата на закон, който учредява ВАС и определя обема на правомощията му. В разпоредбата на чл.120, ал.2, както се подчерта, се съдържа ограничението, което поначало служи като конституционна основа за бъдещите закони, а може да служи и като основа за исканото тълкуване, за да се разреши проблемът на преходния период. Ето защо чл.125, ал.2 трябва 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 МС и на министрите. Всички съдилища, включително и ВАС, могат да действуват в рамките, определени от чл.120, ал.2. Това в пълна степен се отнася и за ВС в течение на преходния период. И понеже исканото тълкуване е предизвикано от конкретна правна ситуация, то (тълкуването) трябва да разреши ситуацията, като очертае и разграничителната линия, до която може да се простира. Тази линия не може да бъде търсена другаде освен в Конституцията. Тя преминава там, където съдебният контрол върху административните актове се явява абсолютно необходим - при наличието на личен и пряк интерес, когато са нарушени основни човешки права и свободи. Самото функциониране на този контрол на равнище, което обхваща актовете на МС и на министрите, е в настоящия период - при липсата на законова база и институционна форма - конституционно обусловено: за да може да се даде защита на основните права и свободи на гражданите чрез средствата на административното правосъдие. Щом е така, именно в това се състои и допустимият предел, в който ВС може да се произнася по споровете за законността на актове на МС и на министрите. Останалите "въздържащи фактори", които имат място при разглеждането на тези спорове, е необходимо да бъдат конструирани от самия ВС, за да не се прекрачи конституционно установената граница, отвъд която се напускат целите на административното правораздаване и недопустимо се навлиза в "територията", определена от Конституцията за други клонове на властта.