

при участието на секретар-протоколита Полина Цачева разгледа в закрито заседание на 23 април 2018 г. конституционно дело № 13 от 2017 г., докладвано от съдията Стефка Стоева.

Производството е по реда на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано на 11.12.2017 г. по искане на пленума на Върховния административен съд за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията 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 Министерския съвет и на министрите като първа инстанция?“.

В искането съдиите от Върховния административен съд поддържат, че е налице неяснота и двусмислие в конституционната норма, чието тълкуване се иска, и обосновават правния проблем и правния интерес от исканото тълкуване с функциите на Върховния административен съд по чл. 125, ал. 1 от Основния закон да осъществява надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване, чрез правомощията на съда да действа като касационна инстанция и да приема тълкувателни решения и функциите му по чл. 125, ал. 2 да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закон. Съвместяването на изброените функции на първоинстанционен съд, на касационен съд и на върховен съд, който извършва тълкувателна дейност, според вносителя, има за последица изключително високото индивидуално натоварване на съдиите от Върховния административен съд, докато натовареността на 28-те административни съдилища не е оптимална.

Вносителят аргументира, че актовете на Министерския съвет и на министрите са включени в разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията с цел да се гарантира, че актовете на най-висшите органи на изпълнителната власт задължително ще подлежат на съдебен контрол. Липсата на подобна разпоредба би означавала, че със специален закон тези актове могат да бъдат изцяло изключени от приложното поле на чл. 120, ал. 2 от Основния закон, което от своя страна би довело до нарушаване на принципа за всеобхватен съдебен контрол над административните актове, прогласен от Конституцията.

Според пленума на Върховния административен съд конституционният законодател създава разпоредбата на чл. 125, ал. 2 в стремежа си да гарантира, че Върховният административен съд задължително ще се произнася по оспорването на актовете на Министерския съвет и на министрите, независимо от това коя инстанция ще бъде, съгласно бъдещото законодателство. Според застъпеното разбиране Конституцията урежда степените съдилища, без да се ангажира с броя на инстанциите и със съотношението между редовните и извънредните способности за атакуване на съдебните решения, като е предвидено това да бъде определено с устройствените и процесуалните закони, необходими за изграждане на съдебната власт.

Доводи относно характера на касационното производство и правомощията на Върховния административен съд като касационна инстанция са изложени от вносителя и в представените по делото допълнителни съображения.

С определение от 16.01.2018 г. съдът е допуснал искането за разглеждане по същество, като е конкретизирал, че се иска тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията. Съдът е конституирал като заинтересувани институции: Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет, зам. министър-председателя по правосъдната реформа и министър на външните работи, министъра на правосъдието, министъра на отбраната, министъра на финансите, министъра на вътрешните работи, министъра на регионалното развитие и благоустройството, министъра на труда и социалната политика, министъра на образованието и науката, министъра на здравеопазването, министъра за Българското председателство на Съвета на Европейския съюз 2018, министъра на културата, министъра на околната среда и водите, министъра на земеделието, храните и горите, министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, министъра на икономиката, министъра на енергетиката, министъра на туризма, министъра на младежта и спорта, Върховния касационен съд, главния прокурор, Висшия съдебен съвет и Висшия адвокатски съвет.

Покани да предложат становища по делото са отправени до неправителствени организации: Съюза на юристите в България, Асоциацията на българските административни съдии и Асоциацията на прокурорите в България.

Да дадат писмено правно мнение по предмета на делото са поканени проф. д-р Кино Лазаров, проф. д-р Димитър Костов, проф. д-р Дончо Хрусанов, проф. д-р Анелия

Мингова, проф. д-р Сашо Пенев, проф. д.ю.н. Цветан Сивков, проф. д-р Мария Славова, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Иван Тодоров, Владислав Славов и Благовест Пунев.

Постъпилите по делото становища и правни мнения се разделят на две групи.

Първата група, която включва Народното събрание, главния прокурор, Висшия съдебен съвет, Асоциацията на българските административни съдии и проф. д-р Анелия Мингова, споделят и допълват доводите в искането, което намират за основателно. Общото между тях е в разбирането, че основното правомощие на Върховния административен съд е да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. С приемането на Конституцията от 1991 г. не е регламентирана инстанционността в съдебното производство, поради което и с разпоредбата на чл. 125, ал. 2 е прието, че Върховният административен съд е компетентен да се произнася по споровете за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, без да е указано в какво качество той ще се произнася по тези спорове – като първа или като касационна инстанция. Разпоредбата на чл. 125, ал. 2 отразява разбирането на конституционния законодател, че решаването на споровете относно законосъобразността на посочените в него актове трябва да бъде гарантирано на конституционно равнище. Това означава, че би било недопустимо и противоконституционно изключването с нормативен акт или по какъвто и да е друг начин на правораздавателния контрол върху тях, което пък, съобразно чл. 120, ал. 2, е конституционно допустимо за останалите актове, ако изрична законова норма ги прогласи за необжалваеми.

Втората група становища и правни мнения, която включва Министерския съвет; президента на Република България; зам. министър-председателя по правосъдната реформа и министър на външните работи; министъра на правосъдието; министъра на отбраната; министъра на финансите; министъра на вътрешните работи; министъра на регионалното развитие и благоустройството; министъра на труда и социалната политика; министъра на образованието и науката; министъра на здравеопазването; министъра на културата; министъра на околната среда и водите; министъра на земеделието, храните и горите; министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията; министъра на икономиката; министъра на енергетиката; министъра на туризма; министъра на младежта и спорта, Висшия адвокатски съвет,

Съюза на юристите в България, проф. д-р Димитър Костов, проф. д-р Дончо Хрусанов, проф. д-р Иван Тодоров, Владислав Славов и Благовест Пунев, намират искането за неоснователно. Те поддържат, че конституционната разпоредба задължава Върховния административен съд да се произнася като първа инстанция по спорове за законността на актове на Министерския съвет и на министрите поради важността на обществените отношения, регулирани с тях. Излагат, че действително инстанционността на гражданското, наказателното и административното правораздаване не е определена на конституционно ниво, но по отношение на актовете на висшата изпълнителна власт като самостоятелно правомощие на Върховния административен съд е предвидена директната им обжалваемост пред него, поради което по тях той действа като първа инстанция. Правораздавателните функции на Върховния административен съд и историческият преглед на неговото развитие доказват трайната воля на законодателя именно Върховният административен съд да бъде компетентен да се произнася по законосъобразността на актовете на централните органи на изпълнителната власт и на други, определени от него актове.

Съдът, като обсъди доводите в искането и в допълнителните съображения на вносителя, както и постъпилите по делото становища и правни мнения, прие следното:

Първата от функциите на конституционноустановените в разпоредбата на чл. 119, ал. 1 съдилища, между които е и Върховният административен съд, е осъществяването на правораздаване – независимо разрешаване на конкретни правни спорове. По дефиниция това е съществената част от дейността на съдебната власт (в този смисъл вж. Решение № 1 от 14.01.1999 г. по к. д. № 34/1998 г.; Решение № 6 от 8.05.2003 г. по к. д. № 23/2002 г.; Решение № 1 от 1.03.2012 г. по к. д. № 10/2011 г.; Решение № 3 от 7.07.2015 г. по к. д. № 13/2014 г.).

Наред с тази функция конституционният законодател урежда в две самостоятелни разпоредби с почти идентично съдържание и смисъл присъща само на върховните съдилища функция поради особеното им положение на върха на пирамидата на съдилищата. С разпоредбата на чл. 124 Основният закон предвижда Върховният касационен съд да осъществява върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища, а разпоредбата на чл. 125, ал. 1 възлага на Върховния административен съд да осъществява върховен съдебен надзор за

точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване.

Върховната надзорна функция на Върховния административен съд по ал. 1 на чл. 125 от Конституцията е белег на правовата държава (чл. 4, ал. 1), защото е гаранция за защитата на правата и свободите на гражданите и юридическите лица срещу издаваните от органите на изпълнителната власт актове. Тя е и проявление на принципа на разделение на властите (чл. 8) и гаранция за законосъобразността на държавното управление. Съдебната защита е най-сигурната правна гаранция както за защита на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, така и като гаранция за законосъобразност на издаваните от изпълнителната власт административни актове (вж. Решение № 5 от 18.04.2003 г. по к. д. № 5/2003 г.). Посоченото конституционно правомощие Върховният административен съд осъществява чрез правосъдната си дейност като първа инстанция по определени категории правни спорове, като касационна инстанция по отношение на същите тези спорове, както и по отношение на споровете, разрешени от административните съдилища като първа инстанция, за които е предвиден касационен контрол.

Освен посочените две функции с разпоредбата на чл. 125, ал. 2 конституционният законодател е възложил на Върховния административен съд още една специфична функция, каквато не е предоставена на никой друг орган на съдебната власт, и това е функцията да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закон.

Основният закон не степенува по значимост функциите на Върховния административен съд, поради което директно възложената му с чл. 125, ал. 2 функция да осъществява пряк съдебен контрол за законност върху две големи групи актове, обособени в самостоятелни предложения по различен критерий, е също толкова съществена, основна и присъща на този съд, колкото и дейностите му по чл. 119 и чл. 125, ал. 1.

Конституцията поначало не въвежда правила относно съдебния инстанционен контрол, включително и правилата за родовата подсъдност на административноправните спорове не са изведени на конституционно ниво. Този въпрос е регламентиран в устройствения закон – чл. 63, ал. 1 и 8 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г.; посл. изм., бр. 15 от 16.02.2018 г.) и от процесуалния закон – чл. 132 от Административнопроцесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г.; посл. доп., бр. 103 от 28.12.2017 г.). Според тях

разпределението на делата между Върховния административен съд и административните съдилища се извършва по правилата на родовата (материалната) подсъдност, като всички административни дела с изключение на тези, подсъдни на Върховния административен съд, са родово подсъдни като първа инстанция на административните съдилища, които са с обща компетентност.

Разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията не посочва изрично като каква инстанция действа Върховният административен съд в тази хипотеза, поради което е налице неяснота, чието преодоляване следва да се извърши по тълкувателен път.

Конституционният съд вече е имал възможността да даде абстрактно тълкуване на сочената разпоредба, макар и в по-различен аспект, в Решение № 13 от 22.07.1993 г. по к. д. № 13/1993 г., като е приел, че Върховният съд е компетентен да упражнява правомощията на Върховния административен съд по чл. 125, ал. 2 от Конституцията по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите до приемане на новите устройствени и процесуални закони за съдебната власт.

Казуално тълкуване от съда в смисъл, че актовете на Министерския съвет и на министрите са подсъдни като първа инстанция на Върховния административен съд, е дадено в Решение № 4 от 11.03.1998 г. по к. д. № 16/1997 г., с което е обявен за противоконституционен чл. 6, ал. 6, изр. 1 от Закона за обезщетяване на собственици на одържавени имоти (ДВ, бр. 107 от 1997 г.), предвиждащ обжалване пред съответния окръжен съд на решенията, включително мълчаливите откази на министрите, и в което е прието, че по силата на прякото действие на Конституцията – чл. 125, ал. 2, тези актове подлежат на обжалване пред Върховния административен съд, защото той е компетентен да проверява актове на министри, когато те имат административен характер; в Решение № 10 от 10.07.1995 г. по к. д. № 8/1995 г., с което е прието, че актовете на Министерския съвет, издадени въз основа на чл. 23г от Закона за опазване на околната среда, подлежат на съдебен контрол от Върховния съд на общо основание съгласно чл. 120, ал. 1 от Конституцията; в Решение № 5 от 18.04.2003 г. по к. д. № 5/2003 г., постановено при оспорване противоконституционността на § 2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за приватизация и следприватизационен контрол, с което е прието, че преценката за законосъобразност на актовете на Министерския съвет Конституцията е възложила с чл. 120, ал. 1 във връзка с чл. 125, ал. 2 на Върховния административен съд и в

Решение № 2 от 12.05.2009 г. по к. д. № 1/2009 г., постановено по искане за установяване на противоконституционност на чл. 18, ал. 2, т. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2009 г., с което е прието, че е разбираемо правомощието на Върховния административен съд по чл. 125, ал. 2 от Конституцията да се произнася по споровете за законност на актовете на Министерския съвет и на министрите.

Посочените абстрактно и казуални тълкувания на разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Основния закон, не са пречка за даване на нормативно тълкуване на същата разпоредба относно поставения в искането въпрос, защото то е конституционнозначимо за установяване на задължителни, безспорни и трайни критерии чрез обобщаването и развитието на досегашните казуални тълкувания (в този смисъл вж. Определение от 24.04.2013 г. по к. д. № 2/2013 г.).

Конституцията не отговаря изрично на тълкувателното питане, така че е възможно да възникне правен спор при прилагането на разпоредбата, предмет на тълкуване, което е видно и от постъпилите по делото становища с ясно изразени две противоположни правни мнения по поставения въпрос. Тълкуването на съда в случая е важно, защото то освен средство за осъществяване на върховенството на Конституцията е и израз на превантивен подход за осигуряване на конституционносъобразност на бъдещи закони (вж. Решение № 13 от 15.12.2010 г. по к. д. № 12/2010 г.).

Тълкувателната дейност на Конституционния съд по изясняване съдържанието на неясни конституционни разпоредби според постоянната практика на съда се определя от конституционните принципи, от принципите на правото и правилата за правно тълкуване. От тези принципи съдът се ръководи и при исканото тълкуване на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията, а не от изложени в искането аргументи за натовареност на съдиите, несвързани с Основния закон.

Разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията, като използва само критерия авторство, определя Върховния административен съд за компетентния съд да се произнася по законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, без да посочва изрично той задължително ли разглежда тези спорове като първа инстанция или като касационна инстанция. Както при приемане на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията, така и по време на изготвянето ѝ няма никакви дебати и обсъждания, които да свидетелстват за намеренията на конституционния законодател, видно от стенографските дневници на Седмото

Велико Народно събрание и на Постоянната комисия за изработване на Конституцията на България. Несъмнено част от достиженията на Конституцията на Република България от 1991 г. се отнасят до административното правораздаване и те са свързани с уреждане на конституционно ниво в чл. 120, ал. 1 на прекия съдебен контрол за законност върху актовете и действията на административните органи; с изрично закрепване на възможността актовете на Министерския съвет, които продължителни периоди от време са изключвани от съдебен контрол, и на министрите да подлежат на съдебен контрол за законност и с възстановяване на закрития през 1948 г. Върховен административен съд.

Материалното основание за произнасяне от Върховния административен съд по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите не се корени в разпоредбата на чл. 125, ал. 2, а в разпоредбата на чл. 120, ал. 1 от Конституцията, която въвежда конституционни критерии за съдебна обжалваемост на административните актове, в който смисъл вече се е произнесъл при тълкуването на конституционната разпоредба на чл. 125, ал. 2. Конституционният съд с Решение № 13 от 22.07.1993 г. по к. д. № 13/1993 г. С чл. 120, ал. 2 от Основния закон е възприет принципът на непълната обща клауза за обжалване от гражданите и от юридическите лица на всички административни актове, които ги засягат освен изрично посочените със закон. Този принцип е израз на демократичната правова държава, защото предвижда осъществяването на пряк съдебен контрол за законосъобразност от административните съдилища върху всички административни актове, когато с тях се засягат или се застрашават права и свободи на адресатите им – граждани и юридически лица. Именно сочената разпоредба създава единното материалноправно основание за съдебно обжалване на всички административни актове без оглед на техния характер и теоретична квалификация (в този смисъл е Решение № 21 от 26.10.1995 г. по к. д. № 18/1995 г.). Изключването от обсега на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на отделни административни актове със закон се определя от материята, която те уреждат, от конкретната преценка на тяхното съдържание, от балансиране на обществените интереси и защитата на конституционни ценности от висш порядък (в този смисъл са Решение № 13 от 22.07.1993 г. по к. д. № 13/1993 г.; Решение № 8 от 12.05.1999 г. по к. д. № 4/1999 г.; Решение № 5 от 18.04.2003 г. по к. д. № 5/2003 г.; Решение № 21 от 26.10.1995 г. по к. д. № 18/1995 г.; Решение № 14 от 4.11.2014 г. по к. д. № 12/2014 г.).

Следователно разпоредбата, предмет на тълкуване, е създадена от конституционния

законодател не за да послужи като материалноправно основание за обжалваемост на актовете на Министерския съвет и на министрите, а за постигане на други цели. На първо място, тя е предназначена да подчертае по категоричен начин, че в правовата държава актовете на Министерския съвет и на министрите подлежат на пряк съдебен контрол относно тяхната законност. На второ място, разпоредбата показва, че е изоставено т.нар. „изброително начало“ при определяне на актовете на Министерския съвет и на министрите, които подлежат на съдебен контрол, и че е възприета общата клауза за оспорване на тези актове. На следващо място, тя идва да посочи Върховния административен съд като компетентният съд да се произнася по законността на цитираните актове (по време на приемане на Конституцията административните спорове се разглеждат от общите съдилища и от отделение във Върховния съд). На последно, но не по значение място, правилото по чл. 125, ал. 2, предложение първо е закрепено на конституционно ниво, за да се гарантира неговата неизменност и да се осуетят опити на законодателната власт да изключи от подсъдността на Върховния административен съд някои или всички актове на Министерския съвет и на министрите по съображения от законодателна целесъобразност, каквато поначало е изключена в разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията, за разлика от предложение второ.

Принципът за разделение на властите изисква и съществуването на баланс във взаимоотношенията между висшите държавни органи при спазване на йерархичната симетрия – не само да се упражнява съдебен контрол върху административните актове, но и да се гарантира симетрията между нивото на административния орган, издал акта, и нивото на съда от системата на административните съдилища. Конституционният съд вече се е произнесъл, че Министерският съвет е върхът на изпълнителната власт и неин титуляр (Решение № 9 от 28.07.2016 г. по к. д. № 8/2016 г.), а на върха на двете самостоятелни звена на съдебната система са поставени Върховният касационен съд и Върховният административен съд (Решение № 3 от 7.07.2015 г. по к. д. № 13/2014 г.). При съобразяване на изискването за симетрия логично е актовете на централните органи на изпълнителната власт, поставени на върха на пирамидата ѝ, да бъдат проверявани относно тяхната законност от Върховния административен съд, който също стои на това ниво в системата на административното правораздаване. Разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо съответства на изискването контролът за законосъобразност по отношение на издаваните от централните органи на изпълнителната власт актове да се осъществява

от Върховния административен съд, определян в някои от становищата по делото като „съответен“, „адекватен“, „симетричен“ съд. Израз на тази симетрия е установеното с процесуалния закон правило, че оспорванията на нормативните, общите и индивидуалните актове на Министерския съвет и на министрите са подсъдни като първа инстанция на Върховния административен съд, а при оспорване на същите видове актове, издавани от общинските съвети и от кметовете, компетентен да се произнесе е съответният административен съд.

Поради мястото си в йерархията на изпълнителната власт Министерският съвет и министрите, въз основа и в изпълнение на Конституцията и законите, уреждат с подзаконови актове важни обществени отношения в държавата в рамките на тяхната компетентност. Значимостта на техните актове, произтичаща от характера и обхвата на регулираната материя и от обяснимо големия брой на адресатите им, също обуславя необходимостта контролът относно законността им да се упражнява от Върховния административен съд като първа инстанция.

Още две обстоятелства имат значение за определяне на Върховния административен съд като първоинстанционен съд по смисъла на конституционната разпоредба на чл. 125, ал. 2, предложение първо. Съобразно законовите изисквания в него правораздават съдии с по-дълъг професионален опит, което е допълнителна гаранция за качеството на съдебния контрол върху актовете на висшите органи на изпълнителната власт. Съдиите в него, за разлика от административните съдилища, не заседават еднолично, а разглеждат споровете за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите в тричленен състав като първа инстанция и в петчленен състав – като касационна инстанция.

Граматическото и логическото тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Основния закон също води до заключение, че Върховният административен съд действа като първа инстанция, защото тя предвижда съдът да се произнася по законността на актовете на Министерския съвет и на министрите. В нормата се използва глаголът „произнася“, юридическото значение на който е „решавам, постановявам“. Подобна правосъдна функция да упражнява пряк съдебен контрол за законосъобразност на административните актове притежава само първоинстанционният съд по административни дела.

Не би имало никаква логика от създаването на втора алинея в чл. 125, ако волята на конституционния законодател е Върховният административен съд да упражнява като

касационна инстанция надзор за точното и еднакво прилагане на законите от Министерския съвет и министрите, защото това съставлява негово правомощие по алинея първа на чл. 125. Освен това разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Основния закон съдържа две самостоятелни предложения. Нелогично е в хипотезата на първото предложение по отношение на актовете с най-голяма значимост на Министерския съвет и на министрите Върховният административен съд да действа като касационна инстанция, а във втората хипотеза, когато се произнася по законността на посочени в закон други актове – да правораздава като първа инстанция.

Касационната инстанция по административни дела е контролно-отменителна, тъй като тя се произнася по валидността, допустимостта и правилността на оспореното първоинстанционно решение, а не по законността на оспорения административен акт. Независимо от силно застъпеното служебно начало в административното правораздаване касационното производство не се образува служебно, а само по инициатива на страната в производството, за която първоинстанционното решение е неблагоприятно и след подаване на редовна и допустима касационна жалба. Следователно само в първоинстанционното производство административният съд се произнася по законосъобразността на оспорените административни актове и именно това има предвид конституционният законодател, като говори за „законността на актовете на Министерския съвет и на министрите“.

Застъпваната теза за действие на Върховния административен съд по чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията като касационна инстанция по дела, образувани по оспорване законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, не дава отговор на въпроса как съдът ще изпълни конституционното си задължение в случаите, когато в закон е предвидено разглеждането на административния спор да приключи на една инстанция и касационният контрол е изключен. Такива законодателни разрешения се съдържат например в чл. 215, ал. 7 (Нова – ДВ, бр. 87 от 2010 г.; посл. изм., ДВ, бр. 13 от 2017 г.) от Закона за устройство на територията (обн., ДВ, бр. 1 от 2.01.2001 г.; посл. изм. и доп., бр. 96 от 1.12.2017 г.); чл. 93, ал. 10 (Нова – ДВ, бр. 76 от 2017 г.) от Закона за опазване на околната среда (обн., ДВ, бр. 91 от 25.09.2002 г.; посл. изм., бр. 96 от 1.12.2017 г.); чл. 216, ал. 5 от Закона за обществените поръчки (обн., ДВ, бр. 13 от 16.02.2016 г.; посл. изм. и доп., бр. 102 от 22.12.2017 г.); чл. 58, ал. 3 от Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г.; посл. изм., бр. 85 от 24.10.2017 г.); чл. 29г, ал. 4, чл. 29н, ал. 6, чл. 182, ал. 7, чл. 187, ал. 3 и чл. 205, ал. 4 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр.

Историческото тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията също сочи, че съгласно традициите в новата ни история по споровете относно законността на актовете на Министерския съвет и на министрите (когато те не са изключвани от съдебен контрол) Върховният административен съд се е произнасял като първа инстанция. Още при създаването на съда с чл. 1 от Закона за административното правосъдие (обн., ДВ, бр. 74 от 3.04.1912 г., отм.) е предвидено той да действа като първа и единствена инстанция в административното правораздаване, като се произнася по всички жалби против административни актове на публичните власти (чл. 10), както и направо пред него да се обжалват актовете на министрите, когато те действат като самоуправителни учреждения (чл. 17, ал. 1). Впоследствие обаче по силата на чл. 31, т. 2 от Наредбата-закон за административното правораздаване (обн., ДВ, бр. 182 от 12.11.1934 г., отм.) висшите правителствени актове са изключени от подсъдността на Върховния административен съд. Законът за административното производство (обн., ДВ, бр. 53 от 7.07.1970 г., отм.) също изключва с чл. 3, ал. 1, буква „б“ прилагането на разпоредбите на този закон по отношение на актовете на Министерския съвет. Последващият Закон за административното производство (обн., ДВ, бр. 90 от 13.11.1979 г., отм.) вече предвижда в чл. 36, ал. 1 актовете, издадени, одобрени или изменени от министър, да бъдат разглеждани като първа инстанция от Върховния административен съд, но не допуска обжалване на актовете на Министерския съвет (чл. 3, т. 2). Разпоредбата на чл. 3 от Закона за Върховния административен съд (обн., ДВ, бр. 122 от 19.12.1997 г., отм.) изрично предвижда Върховният административен съд да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите.

Сравнителният анализ на законодателствата на други държави (Германия, Франция, Испания, Португалия, Чехия, Финландия, Холандия) сочи, че редица административни актове на министрите не подлежат на първоинстанционен съдебен контрол пред върховната съдебна инстанция по административни дела независимо от наименованието ѝ. Съдебният контрол е предвиден изрично за определени техни актове, които се отнасят до значими за цялата страна въпроси, свързани например с устройство на територията, екология, образование, инфраструктурни проекти, забраната на определени организации, спорове за компетентност, решения на Централната изборителна комисия, нормативни административни актове и пр.

Не на последно място константна е практиката на Върховния административен съд от възстановяването му до сега, че актовете на Министерския съвет и на министрите се разглеждат от съда като първа инстанция. В този смисъл е и Тълкувателно решение № 4 от 22.04.2004 г. по т. д. № 4/2002 г., съгласно което жалбите срещу актове, издадени от заместници на министър по силата на изрична заповед за заместване, са подсъдни като първа инстанция на Върховния административен съд, а жалбите срещу административни актове на органи, на които министри са делегирали изпълнението на някои от възложените им със закон правомощия, са подсъдни като първа инстанция на съответните окръжни съдилища или на Софийския градски съд.

От гореизложеното Конституционният съд заключава, че разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията следва да се тълкува в смисъл, че тя задължава Върховния административен съд да се произнася като първа инстанция по спорове относно законността на актовете на Министерския съвет и на министрите.

Този обобщен извод обаче подлежи на допълнителни уточнения, тъй като той би бил неточен, ако се приеме, че Върховният административен съд е компетентен да упражнява всеобщ и неограничен съдебен контрол за законност спрямо всичките актове на Министерския съвет и на министрите. Подобен извод за обхвата на административните актове, по които Върховният административен съд е задължен да се произнася като първа инстанция, би противоречал на други идеи и принципи на Конституцията.

Независимо, че тълкувателното питане е като каква инстанция се произнася Върховният административен съд по законността на актовете по чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията, то имплицитно съдържа в себе си и въпроса за обхвата на актовете, върху които Върховният административен съд може да упражнява контрол за законност. Без да се отговори и на този естествено следващ въпрос, даденото тълкуване по същността си не казва нищо ново в сравнение с даденото вече от съда тълкуване на чл. 125, ал. 2 от Основния закон с Решение № 13 от 22.07.1993 г. по к. д. № 13/1993 г.

При буквалното тълкуване на разпоредбата, в която думата „актовете“ е членувана и липсва изброяване на актовете по вид и материя, би могло да се направи изводът, че конституционният законодател има предвид Върховният административен съд да се произнася като първа инстанция спрямо всички актове, издадени от Министерския съвет и от министрите. Нещо повече – разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение

първо от Основния закон използва само общото понятие „актове“, без да ги определя като „всички“ или като „административни“, за разлика от разпоредбата на чл. 120, ал. 2, в която е използван изразът „всички административни актове“.

Подобен извод за всеобхватен съдебен контрол върху актовете на Министерския съвет и на министрите не съответства на заложеното разбиране в разпоредбата на чл. 120, ал. 2, която ограничава прекия съдебен контрол и върху тези актове в две насоки: изключва изрично посочените със закон административни актове и изключва административните актове, които не засягат права и законни интереси на граждани и юридически лица.

Предвид горното нормативното тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията не следва да се извърши изолирано от характера на актовете, издавани от Министерския съвет и от министрите в изпълнение на техните конституционно възложени правомощия, и от непосредствената ѝ връзка с разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Министерският съвет и министрите, от които той се състои, са висши органи на изпълнителната власт, които ръководят и осъществяват държавната политика на страната. Правомощията на Министерския съвет, в качеството му на централен колегиален административен орган с обща компетентност, са многобройни и разностранни, поради което и Конституцията не ги очертава в каталог, а ги урежда в общата рамка по чл. 105 – 107 и в други отделни разпоредби.

Съгласно основното положение по чл. 105, ал. 1 от Конституцията Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите. Както е приел съдът в Решение № 8 от 28.06.2016 г. по к. д. № 9/2015 г., той ръководи и осъществява държавното управление на основата и в изпълнение на общите правила, установени от законодателя. Наред с това правомощие Министерският съвет осигурява обществения ред и националната сигурност; осъществява общото ръководство на държавната администрация и на въоръжените сили; осъществява правомощията, произтичащи от членството на Република България в Европейския съюз; ръководи изпълнението на държавния бюджет; организира стопанисването на държавното имущество; сключва, утвърждава и денонсира международни договори в случаите, предвидени в закона.

Министерският съвет притежава и правомощия освен тези по глава пета от Конституцията, свързани с упражняване на правомощия от други конституционноустановени органи. Сред тях са правото да упражнява законодателна инициатива (чл. 87, ал. 1 и 2); да предлага на Народното събрание обявяване на военно или друго извънредно положение върху цялата територия на страната или върху част от нея (чл. 84, т. 12); да предлага на президента обявяване на обща или частична мобилизация (чл. 100, ал. 4) и утвърждаване промени на границите и центровете на административно-териториалните единици (чл. 98, т. 5); да сезира Конституционния съд (чл. 150, ал. 1).

На Министерския съвет са възложени и правомощия, свързани с назначаването и освобождаването от длъжност на областните управители (чл. 143, ал. 2); с определянето и освобождаването на председателите на държавните агенции, които са администрации на негово пряко подчинение за разработване и осъществяване на политики (чл. 47, ал. 4 от Закона за администрацията – обн., ДВ, бр. 130 от 5.11.1998 г.; посл. изм. и доп., бр. 7 от 19.01.2018 г.) (ЗА); с определянето и освобождаването на председателите и членовете на държавните комисии (чл. 50, ал. 4 ЗА). В други случаи правителството само прави предложение, а назначаването и освобождаването от длъжност се извършва от президента (чл. 98, т. 6 и чл. 100, ал. 2). Отделно министър-председателят назначава и освобождава от длъжност заместник-министрите (чл. 108, ал. 2, изр. 2).

Като централни еднолични органи със специална компетентност министрите осъществяват държавната политика в своя ресор от изпълнителната власт. Броят и видът на министерствата, а оттам и правомощията на министрите, не са установени на конституционно ниво поради динамиката на държавното управление. Министрите притежават редица функции и правомощия, свързани с ръководството на съответната област на държавно управление, като в рамките на своята компетентност те упражняват предоставените им специфични правомощия лично или като ги делегират в посочените от закона случаи.

За разлика от посочените конституционни правомощия по назначаване и освобождаване от длъжност на лица в организационни структури, осъществяващи политики в публичен интерес, министър-председателят и министрите имат и правомощието да назначават, наказват и освобождават от длъжност държавните служители от администрациите на Министерския съвет и на министерствата, които са

създадени, за да ги подпомагат при осъществяване на правомощията им. В тези случаи министър-председателят и министрите действат само като орган по назначаването по силата на чл. 40, ал. 1 и 7 и чл. 42, ал. 1 и 5 ЗА. Това правомощие не е специфично и присъщо единствено на министър-председателя и на министрите. То е възложено от закона на абсолютно всички органи по назначаването, тъй като Законът за администрацията се прилага не само по отношение органите на изпълнителна власт, но и за администрациите на другите органи на държавна власт, предвидени в Конституцията, и за органите на местното самоуправление. Соченото правомощие на министър-председателя и на министрите е вън от функциите им по осъществяване на държавното управление, защото е насочено към подпомагащата дейността им администрация.

Министерският съвет и министрите, като част от изпълнителната власт при реализиране на политиките на държавата, имат като основна задача изпълнението и прилагането на законите. Това означава, че те регламентират неуредените от закона вторични обществени отношения по силата на изрична законова делегация и че в дейността си постоянно прилагат законите към конкретните случаи. В изпълнение на правомощията си, възложени от Конституцията и детайлизирани в законите, и в рамките на предоставените им ясно изразени компетенции по издаване на административни актове, Министерският съвет и министрите приемат въз основа и в изпълнение на законите различни по съдържание и насоченост нормативни и ненормативни актове, уредени в чл. 114 и 115 от Основния закон.

Съдът намира, че за нуждите на исканото тълкуване е необходимо да очертае общите положения относно обхвата на актовете на Министерския съвет и на министрите, подлежащи на пряк съдебен контрол за законност пред Върховния административен съд. В кръга на актовете по чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията се включват тези актове, които притежават белезите на административни актове и които са издадени от Министерския съвет и от министрите в изпълнение на функциите и правомощията им по ръководството и осъществяването на управлението на държавната власт. Тези актове не са обикновени административни актове. Те са правни актове, чрез които Министерският съвет и министрите осъществяват възложените им от Конституцията и детайлизирани в закони функции. Идеята на конституционния законодател е Върховният административен съд да осъществява пряк контрол за законност като първа инстанция по отношение на тези актове на Министерския съвет и на министрите, които могат да бъдат определени като

административни актове и са израз на политическите им концепции за управление. Това са актовете, издавани при упражняване на публична власт в изпълнение на конституционноустановените им правомощия по ръководството на държавното управление, които актове могат да засягат както публичния интерес, така също и права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации. Извън вложените в тълкуваната разпоредба разум и логика е да се приеме, че задължението за пряк контрол за законност обхваща и актовете, издавани от Министерския съвет и от министрите, с които, макар да се засягат права и законни интереси на граждани и юридически лица, не се осъществяват властническите правомощия, произтичащи от Конституцията. Този извод напълно се подкрепя от факта, че за някои видове актове, издавани от посочените висши органи на изпълнителната власт, законодателят определя друг ред за осъществяване на съдебния контрол, както например е сторил по отношение на актовете по Кодекса на труда и по Закона за административните нарушения и наказания.

Обхватът на актовете в тълкуваната разпоредба е определен само по критерия авторство, но Конституцията, практиката на Конституционния съд, съдебната практика и правната доктрина очертават група актове на Министерския съвет и на министрите, които въобще не подлежат на съдебен контрол поради естеството си; група актове, които не подлежат на оспорване пред Върховния административен съд като първа инстанция, и група от актове, които макар и административни, не подлежат въобще на съдебен контрол, в т.ч. пред Върховния административен съд.

Примери за такива от първата група са актовете с чисто политически характер, с които Министерският съвет и министрите приемат програми, стратегии, концепции, насоки и пр. Такива са и актовете на Министерския съвет за упражняване на правото на законодателна инициатива, защото те не засягат пряко права и законни интереси на адресатите си, а са елемент от сложния фактически състав по приемане на законите от Народното събрание. Не подлежат на съдебен контрол и актовете на Министерския съвет и на министрите, които имат характер на отправени към други органи на държавна власт предложения, които органи са компетентни да постановят акта, тъй като предложението е подготвителен, несамостоятелен акт – част от сложния фактически състав, а липсата на самостоятелно и годно за изпълнение съдържание го лишава от възможност за съдебен контрол (в този смисъл Решение № 2 от 28.03.2002 г. по к. д. № 2/2002 г.). Актовете на Министерския съвет за сезиране Конституционния съд по реда на чл. 150, ал. 1 от Конституцията също не могат да

бъдат контролирани за законност от Върховния административен съд, защото компетентен да се произнесе по тях е само Конституционният съд.

Примери от втората група са актовете на Министерския съвет и на министрите, които те издават не като орган на власт, а като равнопоставена страна в правоотношения по повод управление и разпореждане с държавно имущество, защото те имат гражданскоправни последици и компетентни да се произнасят по тях са общите съдилища. Такива са и наказателните постановления, които, макар да са актове, издавани от министър-председателя и от министрите, не са административни, а имат характер на правораздавателни актове, поради което и подлежат на обжалване като първа инстанция пред съответния районен съд по реда на Закона за административните нарушения и наказания (обн., ДВ, бр. 92 от 28.11.1969 г.; посл. изм. и доп., бр. 20 от 6.03.2018 г.). В тази група попадат и актовете на министър-председателя и на министрите, издавани при назначаване, наказване и освобождаване на лица от администрацията им, работещи по трудово правоотношение, които актове по реда на Кодекса на труда (обн., ДВ, бр. 26 от 1.04.1986 г.; посл. изм., бр. 30 от 3.04.2018 г.) се обжалват също пред съответния районен съд.

На следващо място Върховният административен съд не е компетентен да упражнява пряк съдебен контрол за законност и по отношение на всички административни актове, издадени от Министерския съвет и от министрите, макар те да притежават белезите, присъщи на административните актове. Пример за това са административните актове на Министерския съвет и на министрите, които със закон са изключени от съдебен контрол на основание чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Тези актове, именно поради качеството на издателите си, най-често са свързани непосредствено с особено важни обществени интереси, като осигуряването на отбраната и сигурността на страната и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика (вж. тълкувателни Решение № 13 от 22.07.1993 г. по к. д. № 13/1993 г.; Решение № 21 от 26.10.1995 г. по к. д. № 18/1995 г.; Решение № 14 от 4.11.2014 г. по к. д. № 12/2014 г.).

Не подлежат на съдебен контрол от Върховния административен съд и административните актове на Министерския съвет и на министрите с чисто вътрешен характер, с които се създават права или задължения за подчинени на тях органи и организации. Тези квалифицирани като „административни ненормативни вътрешнослужебни актове“ остават извън кръга на съдебно обжалваемите актове,

защото липсва едно от условията на чл. 120, ал. 2 от Конституцията – да са нарушени или застрашени права или законни интереси на гражданите и юридическите лица (в този смисъл вж. Решение № 21 от 26.10.1995 г. по к. д. № 18/1995 г.; Решение № 14 от 4.11.2014 г. по к. д. № 12/2014 г.).

В известна степен се доближават до вътрешнослужебните актове административните актове на министър-председателя и на министрите, които те издават като орган по назначаването относно създаване, изменение и прекратяване на служебните правоотношения на държавните служители. Тези актове са насочени към организиране на дейността на помощната администрация на Министерския съвет и на министрите и са сходни по съдържание с актовете на всички други органи по назначаването и от трите власти. Те не са свързани с правомощията на посочените органи по осъществяване на държавното управление и както при вътрешнослужебните актове последиците им не могат да засегнат права, свободи или законни интереси на граждани и юридически лица, защото са свързани със статуса на държавните служители от състава на подпомагащата органа администрация. Издаваните от министър-председателя и от министрите като органи по назначаването актове могат да нарушават или застрашават права или законни интереси само на съответните държавни служители от администрацията им, а последните разполагат с възможността да упражнят правото си на защита, установено в чл. 56 от Основния закон, по реда, предвиден за останалите държавни служители. Поради предвидената законодателна възможност министър-председателят и министрите да делегират правомощието си на орган по назначаването в практиката еднотипни от фактическа и правна страна спорове се разглеждат като първа инстанция от Върховния административен съд или от съответния административен съд в зависимост от издателя на акта. Това положение е неприемливо.

В заключение Конституционният съд счита, че за да попадат в обхвата на актовете по чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията, относно чиято законност Върховният административен съд се произнася задължително като първа инстанция, е необходимо актовете да са издадени от посочените в разпоредбата висши органи на изпълнителната власт при упражняване на възложените им от Конституцията функции и правомощия по ръководството и осъществяването на държавното управление; да притежават бележите на административен акт; да засягат права, свободи или законни интереси на граждани и юридически лица и да не са изключени изрично със закон от пряк съдебен контрол. Извън задължителния обхват на

тълкуваната конституционна норма, който включва актовете, издавани при упражняване на конституционно установени властови правомощия, законодателят има правото да определя друга подсъдност за възникнали правни спорове.

По горните съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията съдът

РЕШИ:

Разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията задължава Върховния административен съд да се произнася като първа инстанция по спорове за законността на административните актове, издадени от Министерския съвет и от министрите при упражняване на конституционно възложените им функции и правомощия по ръководството и осъществяването на държавното управление.