

## ОСОБЕНО МНЕНИЕ

по к. д. № 11/2019г.

НА СЪДИИТЕ ГРОЗДАН ИЛИЕВ, ТАНЯ РАЙКОВСКА И

ПАВЛИНА ПАНОВА (по т. 4 и 5)

Подписахме с особено мнение определението от 08.10.2019 г. по настоящото конституционно дело, с което мнозинството от съдиите приема, че искането на Пленума на Върховния административен съд за задължително тълкуване на чл. 121, ал. 4 от Конституцията е допустимо.

Въпросите, отправени до Конституционния съд от Върховния административен съд, във връзка с тълкуването на чл. 121, ал. 4 от Конституцията са следните:

1. Всички съдебни актове ли представляват „актове на правораздаването“ по смисъла на чл. 121, ал. 4 от Конституцията?
2. Какви характеристики следва да притежава един съдебен акт, за да бъде категоризиран като акт на правораздаването по смисъла на чл. 121, ал. 4 от Конституцията?
3. Кои съдебни актове не са актове на правораздаване по смисъла на чл. 121, ал. 4 от Конституцията?
4. Валидни ли са „актовете на правораздаването“ по смисъла на чл. 121, ал. 4 от Конституцията, които не са мотивирани?
5. Допустимо ли е по смисъла на чл. 121, ал. 4 от Конституцията, в изрично посочени със закон случаи, излагането на мотиви към определени „актове на правораздаването“, да бъде осъществено след подаването на жалба срещу постановения акт?

Питанията, отправени във връзка с тълкуване на чл. 121, ал. 4 от Конституцията, са недопустими. Те се отнасят до разпоредба с ясно и недвусмислено съдържание, по което не се спори в доктрината и практиката, което изключва необходимостта от нейното абстрактно нормативно тълкуване от Конституционния съд в изпълнение на правомощието му по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

Конституционният съд се произнася по искане за тълкуване, когато трябва да бъде изяснено двусмислие или да бъде отстранена неяснота на една или няколко конституционни норми, така че да се осигури непротиворечивото прилагане на съответната разпоредба. Затова, според практиката на Конституционния съд, в искането трябва да бъдат изложени подробни съображения за необходимостта от тълкуване на конституционната разпоредба поради неяснота, неопределеност относно смисъла и съдържанието на атакуваната норма, да се посочи противоречиво или нееднакво прилагане (Определение № 8 от 22.11.2016 г. по к. д. № 17/2016 г., Определение № 1 от 17.03.2015 г. по к. д. № 1/2015 г., Определение от 30.04.1998 г. по к. д. № 14/1998 г., Определение № 9 от 19.12.1996 г. по к. д. № 30/1996 г. и пр.). Съобразявайки тези изисквания, поставените въпроси, разглеждани и поотделно, и в тяхната съвкупност, не предполагат разрешаването им по пътя на задължително тълкуване на Конституцията.

Конституционната разпоредба на чл. 121, ал. 4, чието тълкуване се иска, гласи, че актовете на правораздаването се мотивират. Не е налице неяснота относно нейния смисъл и съдържание, която да поражда правен спор като процесуална предпоставка за допустимост на задължително тълкуване. Твърдението на вносителя за разногласия, произтичащи от нормата на чл. 121, ал. 4, не е подкрепено с позоваване на противоречива съдебна практика по прилагане на конкретния конституционен текст.

Неуместно е посоченото от вносителя, че „... в случая разпоредбата предмет на отправено питане за абстрактно задължително тълкуване е конституционно значима за изясняване на правораздавателната компетентност на съдилищата, като основна функция на държавата... както и относно характера и вида на издаваните от съдилищата актове и изисквания за тяхната валидност“. Тези въпроси са намерили своето разрешение, както в практиката на Конституционния съд, така и в Тълкувателни решения на Върховния съд, а относно пороците на съдебния акт, свързани с мотивите, те са предмет на съответна законова процесуална уредба, държаща сметка за спецификите на правната материя в различните клонове на правото.

Съображението за евентуални, хипотетични юридически проблеми, които могат да възникнат при приложението на разпоредбата, не може да бъде основание и автоматично да води до задължително тълкуване. Конституционният съд многократно е посочвал в своите актове, че към него следва да се пристъпи само тогава, когато поставените въпроси се отнасят до реално съществуващ и конкретно обоснован проблем, произхождащ от твърдяна неяснота на конституционна норма, и чрез решаването на които се постига конституционно значима цел (Определение № 8 от 22.11.2016 г. по к. д. № 17/2016 г., Определение № 3 от 17.09.2015 г. по к. д. № 7/2015 г., Решение № 11 от 1994 г. по к. д. № 16/1994 г. и др.).

Многократно Конституционният съд е приемал, че чрез упражняването на неговото тълкувателно правомощие не може да допълва или дописва Конституцията (Определение № 1 от 17.03.2015 г. по к. д. № 1/2015 г., Определение № 4 от 14.08.2007 г. по к. д. № 9/2007 г., Определение от 21.12.2005 г. по к. д. № 8/2005 г., Определение от 17.05.2004 г. по к. д. № 3/2004 г.). В искането се посочва, че разпоредбата на чл. 121, ал. 4 от Конституцията не дава отговор на поставените тълкувателни питання. При това положение Конституционният съд не може да се произнесе със задължително тълкуване, защото ще се превърне в позитивен законодател, като създаде липсваща правна уредба.

Разпоредбата на чл. 121, ал. 4 от Основния закон е елемент от архитектурата на конституционноправното регулиране, което е рамково (Решение № 4 от 2019 г. по к. д. № 15/2018 г., Решение № 12 от 2018 г. по к. д. № 1/2018 г.). Ето защо отсъствието на експлицитна конституционноправна уредба по даден въпрос не представлява непременно пропуск на конституционния законодател, който да обуславя правен интерес от абстрактно тълкуване. В тази връзка недопустимо е абстрактно нормативно тълкуване на визирания текст по въпрос номер 4 - „Валидни ли са „актовете на правораздаването“ по смисъла на чл. 121, ал. 4 от Конституцията, които не са мотивирани?“. На конституционно равнище са регламентирани принципи и основни правни конструкции на държавната организация, поради което уреждането на част от поставените тълкувателни питання е оставено на волята на Народното събрание като автономен и единствен автор на закони. Конституционният съд не може чрез тълкуване да ограничава и да се намесва в суверенната законодателна функция на парламента (Определение № 4 от 14.08.2007 г. по к. д. № 9/2007 г., Определение № 1 от 26.01.2006 г. по к. д. № 10/2005 г.). Гаранцията дали правните актове на Народното събрание ще са съобразени с Конституцията е самата Конституция – всички те подлежат на контрол пред Конституционния съд.

Мнозинството от конституционните съдии приемат, че поставения от пленума на Върховния административен съд пети тълкувателен въпрос: „Допустимо ли е по смисъла на чл. 121, ал. 4 от Конституцията, в изрично посочени със закон случаи, излагането на мотиви към определени „актове на правораздаването“ да бъде осъществено след подаване на жалба срещу постановения акт?“, ангажира тълкувателната компетентност на Съда предвид превантивната функция на тълкуването. Конституционният съд не е консултативен орган, а упражнява правомощие за задължително тълкуване, когато има обоснован интерес от това (Определение № 8 от 22.11.2016 г. по к. д. № 17/2016 г.). В конкретния случай няма конституционен проблем, няма противоречиво разбиране за мотивирането на съдебните актове и опасност от противоречиво прилагане на чл. 121, ал. 4 от Конституцията. В тази част определението се отклонява от последователната практика на Конституционния съд срещу упражняването, в каквато и да е форма, на предварителни консултативни функции спрямо парламента по отношение на негови бъдещи актове, подлежащи на контрол за конституционност (Определение № 3 от 17.09.2015 г. по к. д. № 7/2015 г., Определение № 6 от 20.03.2003 г. по к. д. № 19/2002 г.). Възприемането на подобно разбиране – трайно отхвърляно до сега от Конституционния съд, би било вмешателство в нормотворческата компетентност на парламента и би поставило Съда в неприсъщата за него позиция на позитивен законодател.

Недопустимо е чрез тълкуване да се търси или постига заобикаляне, подмяна или нарушаване на конституционно установени правомощия. Конституционният съд не може чрез тълкуване да дава конкретни указания за действие (бездействие) на конституционно определените държавни органи, вкл. Народното събрание, с какъвто аргумент мнозинството обосновава допустимостта на искането предвид възприетата от него „превантивна функция“ на тълкуването (Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г.). На още по-силно основание Конституционният съд не може да изземва правомощия, присъщи на органите на съдебната власт, предвидени в Конституцията и в процесуалните закони, по които те осъществяват своята компетентност.

Задължителното тълкуване от Конституционния съд е необходимо само тогава, когато зададеният въпрос се отнася до реално съществуващ и конкретно обоснован проблем, произхождащ от твърдяна неяснота на конституционната разпоредба, и чрез решаването на който се постига конституционно значима цел.

Задължителното тълкуване не може да се извършва в отговор на доктринерен спор, а разтоварването на съдилищата от писането на мотиви по част от съдебните дела би могло да се постигне с други средства и е от компетентност на Народното събрание.

Когато се подлага на тълкуване разпоредба с ясно и недвусмислено съдържание, се деформира нейното съдържание и се влага смисъл, различен от вложения в нея от учредителната власт. По този начин, при липса на необходимост от такова изясняване и не посочване в искането на различни възможни тълкувания на разпоредбата, съществува опасност Конституционният съд да подмени учредителната власт, като „допише“ или дори „пренапише“ конституционния текст на чл. 121, ал. 4 и по недопустим начин да се превърне от тълкувател на Основния закон в конституционен законодател.

Мотивирани от изложеното подписваме определението с особено мнение (съдия Павлина Панова по т. 4 и 5) :

Съдии:

Гроздан Илиев

Таня Райковска

Павлина Панова