



Изх. № 7/20.02.2018 г.

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

на

Фондация „Програма Достъп до информация“
представявана от Изпълнителния директор
д-р Гергана Жулева

ОТНОСНО

Конституционно дело № 13/2017 г.

Уважаеми Конституционни съдии,

С Определение от 16.01.2018 г. по к.д. № 13/2018 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане искането на пленума на Върховния административен съд за тълкуване на чл.125, ал.2 от Конституцията на Република България (Конституцията). Като неправителствена организация, която има в предмета си на дейност защитата на конституционно гарантираното право на достъп до информация и многократно е осъществявала дейност в тази посока, вкл. чрез представяне на становища пред Конституционния съд, Фондация „Програма достъп до информация“ поиска да й бъде предоставена възможността да представи становище по посоченото дело. В същия ден, на 25 януари 2018 г. докладчикът по конституционното дело потвърди, че ни е предоставена възможност да представим такова становище.

Искането за тълкуване на Конституцията

С решение на пленума на Върховния административен съд (ВАС) е отправено искане до Конституционния съд за тълкуване на разпоредбата на чл.125, ал.2 от Конституцията, която гласи:

„Върховният административен съд се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закона.“

Според искането, съществува противоречиво тълкуване на тази разпоредба от Конституцията в решенията на Конституционния съд. Според едното становище, смята пленумът на ВАС, под „спорове за законността на актовете на Министерския съвет



(МС) и на министрите“ се имат предвид в цялост производствата по такива спорове на всички инстанции. Според другото становище се има предвид единствено касационното обжалване на съдебни решения по спорове относно законността на актовете на МС и министрите.

По така изложените съображения пленумът на ВАС е формулирал следния въпрос до Конституционния съд:

„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“.

За да се даде отговор на един такъв въпрос смятаме, че следва да се изясни на първо място пределът на правомощието на ВАС да го постави пред Конституционния съд и правния интерес за това. От друга страна е важно да се установи дали е налице неяснота, която изисква тълкуване. От трета страна, ако е налице такава неяснота е необходимо да се изясни действителната воля на конституционния законодател, в случая – Седмото Велико Народно събрание. От четвърта страна смятаме за необходимо да се установи, ако правната норма е неясна и ако съдържанието ѝ не се пояснява чрез изясняване на волята на законодателя, дали принципите и нормите, заложи в Конституцията, дават възможност да се постигне определено тълкуване и да се отхвърли другото възможно тълкуване.

Смятаме също така за важно да се изясни въпросът, дали приемането на едното или другото от предложените тълкувания може да доведе до резултат, който е в противоречие с основни принципи, гарантирани с Конституцията, които се отнасят до основите на законността и правовата държава.

Относно допустимостта на искането: ВАС може да поставя въпроси за конституционност само във връзка с висящо пред него дело?

В Конституцията е предвидена възможност Върховният касационен съд (ВКС) и Върховният административен съд (ВАС) да сезират Конституционния съд. Те са изброени сред органите по чл.150, ал.1 от Конституцията, по чиято инициатива действа Конституционният съд. Съгласно чл.150, ал.2 от Конституцията (КРБ) ВАС и ВКС сезират Конституционния съд, когато „установят несъответствие между закона и Конституцията“, като „спират производството по делото“.

Съотношението между двете алинеи на чл.150 от КРБ в случая на двете върховни съдилища може да бъде разбирано по два начина. Единият е да се приеме, че в допълнение към общото правомощие да се обърне към Конституционния съд, съответната върховна съдебна инстанция разполага с допълнителното правомощие да поиска и тълкуване в хода на висящо съдебно производство. Вторият е да се приеме, че ВАС и ВКС разполагат с правомощието да сезират Конституционния съд именно и



единствено в случая, когато в конкретен правен спор са констатирани възможно несъответствие между закон и Конституцията.

Ние сме на становище, че правилно е второто разбиране, доколкото волята на конституционния законодател е била да се предостави възможност на върховните съдилища в хода на конкретната правораздавателна дейност, която е тяхната присъща дейност, да инициират производство пред Конституционния съд, за да постигнат правораздаване, което е в съответствие с Конституцията.

По този начин те обезпечават правото на страните да получат разрешение на конкретен правен спор с конституционносъобразен съдебен акт. В този смисъл правомощието на върховните съдилища да сезират Конституционния съд е проявна форма на конституционната жалба в случаите на засягане на индивидуални права.

Да се приеме обратното означава да се допусне върховните съдилища да се отклонят от присъщата си, предписана им от Конституцията дейност, и да поставят на Конституционния съд въпроси извън пределите ѝ. Това означава също така да се позволи на върховните съдилища да поставят въпроси *in abstracto* относно конституционносъобразността на законите, която власт би ги доближила до политическите власти, каквито са например една пета от народните представители, Министерският съвет и президентът. Присъщата на съдебната власт характеристика във връзка с правораздаването е тя да е независима и безпристрастна. Това включва определение, според което тя следва да се ръководи единствено от закона и да е дистанцирана от политическата дейност. В този смисъл тя е не-политическа власт, за разлика от законодателната и изпълнителната, които се формират вследствие на избори за политически представители на гражданите. Ако се допусне такова разширително тълкуване на правомощието за сезиране на Конституционния съд от ВАС и ВКС, това би било в нарушение на принципа за разделение на властите, установен в чл.8 от Конституцията.

Обратно, да се приеме правомощие на върховните съдилища да сезират Конституционния съд по всички въпроси, предвидени в чл.149, ал.1 от Конституцията означава те да могат да искат не само произнасяне по въпроса за съобразност на закон с Конституцията във връзка с конкретен разглеждан в съда правен спор, но да могат да искат още: и задължително тълкуване на Конституцията (т.1), и произнасяне по сключени международни договори (т.2), и произнасяне по спорове за конституционността на политически партии и сдружения (т.5), и по спорове за законността на избора на президент и вицепрезидент и народни представители (т.6 и 7). Такава власт на върховните съдилища обаче е явно несъразмерна с властта, с която те разполагат, която е правораздавателна, но не и политическа, тъй като не е получена от суверена, който е народът, съгласно чл.1, ал.2, изречение първо от Конституцията.

Поради изложеното смятаме, че в случая е поставен един въпрос *in abstracto*, извън предоставените на ВАС правомощия с разпоредбата на чл.150, ал.2 от Конституцията.



Законът в случая безспорно съответства на конституционната норма

В този смисъл прави впечатление, че в практиката на ВАС никога до момента, от конституирането му при действието на настоящата Конституция през 90-те години на XX век, не е възниквал въпросът дали той да бъде първоинстанционен съд по отношение на разглеждането на въпроси относно законността на актовете на Министерския съвет и министрите. Този въпрос е разрешен на първо място от чл.125, ал.2 от Конституцията и на второ място – от процесуалния закон – чл.132, ал.2, т.2 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Според последната норма на ВАС са подсъдни „оспорванията срещу актовете на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите“. В искането до Конституционния съд не е изложено твърдение за противоречие между нормата от АПК и нормата от Конституцията. Следователно според ВАС такова противоречие няма, а отгук следва и че според него нормата на чл.132, ал.2, т.2 от АПК е ясна. Това е свидетелство, че в действителност е ясна и нормата на чл.125, ал. 2 от Конституцията. Следователно самият инициатор на искането за тълкуване всъщност не смята, че конституционната норма е неясна.

Това означава, че искането за тълкуване не се основава нито на конкретен проблем, установен по конкретно дело в рамките на правораздавателния процес, нито на констатирано по друг начин противоречие между законова и конституционна норма. Следователно то е напълно *in abstracto* и е продиктувано от чисто теоретични интереси, а не от действителна неяснота на правни норми. Следователно липсва както неяснота, така и правен интерес от тълкувателна дейност на Конституционния съд по един ясен за правораздаването въпрос.

Наличието на яснота в нормата на АПК обаче, ведно с липсата на съмнение относно нейната конституционосъобразност води до липса на основание да бъде иницирано производство пред Конституционния съд.

В действителност ВАС смята за ясна нормата на чл.125, ал.2 от Конституцията

Нещо повече, налице са неоспорими доказателства, че ВАС в правораздавателната си дейност е приел за напълно ясна предоставената му правораздавателна власт съгласно нормата на чл.125, ал.2 от Конституцията. Това е така, тъй като още през 2004 г. е издадено тълкувателно решение по въпроса,¹ кой е компетентният съд при жалби срещу административни актове на органи, на които министри, ръководители на ведомства, непосредствено подчинени на МС, или областни управители са делегирали изпълнението на някои от възложените им със закон правомощия. Второто изречение от диспозитива по т. 1 от това тълкувателно решение гласи:

„Жалбите срещу актове, издадени от заместници на министър, ръководител на ведомство, непосредствено подчинено на МС, или областен управител по силата на

¹ Тълкувателно решение № 4 от 22.04.2004 г. по ТР-4/2002 г. на Общото събрание на съдиите във ВАС.



изрична заповед за заместване, са подсъдни като първа инстанция на Върховния административен съд.”

Следователно за ВАС липсва неяснота по поставения пред Конституционния съд въпрос, дали е задължен да се произнася като първа съдебна инстанция по законността на актовете на МС и министрите.

В действителност целта на искането е друга и тя е прозрачна – да бъде постигната промяна в съществуващото правно положение чрез промяна в закона, Конституцията или и в двата нормативни акта. По този въпрос ще дадем коментар по-долу.

Яснота на нормата на чл.125, ал.2 от Конституцията

В самото искане не е налице убедително изложение относно твърдените неяснота и двусмислие на конституционната норма. Тълкуване, според което ВАС не е длъжен да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и министрите, не е било давано. Цитираното в искането разбиране на Конституционния съд, че Конституцията не урежда инстанционността на производствата,² не е изразено по повод тълкуването и прилагането на чл.125, ал.2 от Конституцията, поради което не може да се приеме за относимо. Действително в Конституцията не е посочен броят на съдебните инстанции в отделните видове съдебни производства, поради което за обикновения законодател е налице свобода да вземе решение, дали да уреди двуинстанционно или триинстанционно съдебно производство по определени видове дела. В този смисъл са и цитираните в искането две решения на Конституционния съд, поради което липсва каквато и да е допирна точка с тълкуването на чл.125, ал.2 от Конституцията.

Нормата на чл.125, ал.2 от Конституцията не се отнася до правомощие на касационна съдебна инстанция

По начало формулировката на чл.125, ал.2 от Конституцията не позволява тълкуване, според което законодателната воля е била ВАС да се произнася по законността на актове на МС и министрите само като втора – касационна съдебна инстанция. На първо място това е така, тъй като всяко съдържание може да бъде изказано ясно, а в текста на разпоредбата на чл.125, ал.2 не присъства никакво съдържание, свързано с правораздавателна дейност като касационна инстанция.

Освен това, както е много добре известно и на съдиите във ВАС, и на конституционните съдии, в касационната инстанция предмет на касационен контрол не са „спорове за законността на актовете“, а постановените съдебни решения по такива спорове. Тоест, предметът на касационното производство е различен от произнасяне по „спорове за законността на актовете на МС и министрите“. Следователно няма как

² Решение № 27 от 15.10.1998 г. по к.д. № 20/ 1998 г. и Решение № 2 от 10.02.2005 г. на Конституционния съд по к.д. № 9/2004 г.



конституционният законодател да е имал предвид спорове в касационната инстанция, тъй като предметът на тези спорове вече не е законността на актовете на изпълнителната власт, а правилността на съдебните решения по такива актове. Поради това в подкрепа на второто от разглежданите в искането тълкувания няма как да бъде приведен сериозен правен аргумент.

Систематично тълкуване на двете алинеи на чл.125 от Конституцията

Тълкуването на двете алинеи на чл.125 от Конституцията в тяхната взаимовръзка показва, че уреждането на касационните правомощия е в алинея първа, а в алинея втора е уредено специфичното правомощие на ВАС по контрол върху законосъобразността на актовете на МС и министрите като първа съдебна инстанция.³

Обсъждане на чл.125, ал.2 във Великото Народно събрание

Отделно от изложеното, прегледът на историята по приемането на чл.125 от Конституцията показва, че в рамките на Седмото Велико Народно събрание (ВНС) не се е провел никакъв дебат въобще по съдържанието на разпоредбата. Това е свидетелство за яснотата на нормата, според 400-те избрани народни представители в това народно събрание, които са я приели на три четения.

Текстовете на Конституцията са били приети през 1991 г. на три четения. Била е създадена нарочна парламентарна Комисия за изработване на проект за Конституция на Република България, която обсъжда текстовете на глава „Съдебна власт“ на свое заседание, проведено на 22 юни 1991 г. от 09.20 ч. Председателят на комисията Любен Корнезов изчита в заседанието формулираните текстове и ги подлага на обсъждане. По отношение на разпоредбата на чл.125 (тогава чл.134 от проекта за Конституция, обсъждан на второ четене) коментира, че други виждания и предложения „също няма. Мисля, че Върховният административен съд гъвкаво е даден“. Заседанието продължава с дебати по чл.135 от тогавашния проект. Разпоредбата на чл.125 (тогава чл.134) е обсъдена на второ четене и в пленарното заседание на ВНС на неговото 162-ро заседание, проведено на 22 юни 1991 г. от 10.15 ч. Разпоредбата на чл.125, ал.2 (тогава чл.134, ал.2) е изчетена от докладчика Гиньо Ганев, който посочва, че по нея „няма писмено постъпили предложения“. Председателят на ВНС Николай Тодоров подканва народните представители да се изкажат и констатира, че желаещи няма. На трето четене разпоредбата въобще не е била отделно обсъждана. Следователно въпрос относно формулировката на разпоредбата не е бил поставян нито в компетентната парламентарна комисия, нито при пленарното разглеждане във ВНС. Оттук следва, че според 400-те народни представители във ВНС нейното съдържание е било ясно.

³ В това отношение напълно споделяме и доводите, изложени в становището на конституционния съдия от предходния мандат на КС Благовест Пунев по настоящото дело. Споделяме изцяло и останалите доводи в това становище.



Следователно разпоредбата на чл.125, ал.2 от Конституцията не е била смятана за неясна от Седмото ВНС, от ВАС в тълкувателната му практика и от който и да било държавен орган до момента на формулирането на искането, по което е образувано настоящото дело. Съдържанието на разпоредбата обаче е ясно и недвусмислено. Приемането на второто предложено от пленума на ВАС тълкуване би било в противоречие с действителния смисъл на разпоредбата, със систематичното ѝ тълкуване и с ноторно известния предмет на касационното обжалване.

Сравнение с предходната уредба и с разрешението в други правни системи

Подходът, според който Върховният административен съд е длъжен да се произнася по законността на актовете на МС и министрите, е разпространен в правните системи на другите европейски държави. Така например, върховната съдебна инстанция в системата на административното правосъдие на Франция,⁴ Испания⁵ и Португалия⁶ е задължена да разглежда като първа съдебна инстанция именно законосъобразността на актовете на правителството и министрите.

Това законодателно разрешение е в съответствие с принципа за правна симетрия. Логично е административните актове с по-широк обхват и ефект, респ. с най-мощни и сериозни последици за гражданите, да бъдат предмет на разглеждане от най-опитните магистрати. Това са именно съдиите във върховната правораздавателна институция в системата на административното правосъдие.

Не на последно място, законодателното разрешение, дадено в чл.125, ал.2 от Конституцията, е насочено към възстановяване на идентичното предходно законодателно решение.

Фактически съображения не могат да са основание за тълкуване на Конституцията

В искането обаче с неподправена прямота е поставен въпросът за фактическата натовареност на ВАС като върховна съдебна инстанция в системата на административното правораздаване. Може да се стигне до недвусмислен извод, че това е основният мотив за отправяне на искането до Конституционния съд. Достатъчно е да се прочете съдържанието на стр.5 и 6 от това искане, където например се споменава, че „крайният извод, който се налага е, че съвместяването на функции на първоинстанционен, касационен съд и на върховен съд, извършващ тълкувателна

⁴ Вж. Доклада Административно правосъдие в Европа относно Франция, стр. 3, достъпен на английски език на интернет адрес: http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/france/france_en.pdf

⁵ Вж. Доклада Административно правосъдие в Европа относно Испания, стр. 16, достъпен на английски език на интернет адрес: http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/spain/spain_en.pdf

⁶ Вж. Доклада Административно правосъдие в Европа относно Португалия, стр. 6 и 25, достъпен на английски език на интернет адрес: http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/portugal/portugal_en.pdf



дейност има за последица изключително високо индивидуално натоварване на всички съдии във Върховния административен съд“.

Поставянето на фактически въпрос по начало не може да бъде основание за произнасяне на Конституционния съд с решение, с което се приема тълкуване на конституционна норма. Правната действителност в определени моменти следва фактическата действителност, но това се отнася единствено и само до законодателния процес. Що се отнася до тълкувателната дейност на Конституционния съд по изясняване на съдържанието на Конституцията, тя се определя единствено от принципите, заложи в самата Конституция, от принципите на правото и правилата за правно тълкуване. Ако при законодателната дейност законодателят съобразява фактическата реалност при създаване на правните норми, то при тълкувателната дейност правната действителност оформя фактическата реалност, а не обратното. Да се приеме обратното означава да се позволи например една фактическа реалност, която подкопава основните ценности, върху които е основана Конституцията и заложените в нея принципи, да има приоритет пред тези ценности и принципи и да ги отменя по тълкувателен път. Би означавало например, желанието поради дадена временна конюнктура да бъде създадена една привилегия за даден човек или група хора да може да отмени принципа за равенство пред закона, гарантиран с чл.6, ал.1 от Конституцията. Такава теза обаче би била абсурдна.

От изложеното следва, че пленумът на ВАС в действителност подчертава необходимостта от законодателно решение, с което да бъде решен проблемът с натовареността на съда. Това обаче може да стане само по законодателен път, а не чрез тълкувателната дейност на Конституционния съд.

Нещо повече, Конституцията не предвижда възможност, който и да е от органите, които имат правомощието да сезират Конституционния съд, да може да стори това по отношение на един бъдещ законов текст. По тази причина и ВАС не може да го стори. Това е още едно основание да бъде отхвърлено искането за тълкуване.

Основателност на мотивите на пленума на ВАС, свързани с натовареността на съда

Както бе посочено, наличието на фактически проблем не може да бъде основание за тълкувателна дейност на Конституционния съд. За пълнота обаче следва да се подчертае, че при анализ на докладите на самия ВАС се стига до извод, който не подкрепя изцяло тезата за съществуването проблем с натовареността на съда, който не може да бъде решен по друг начин, освен чрез тълкуване на Конституцията.

Така например, според доклада на председателя на ВАС за 2016 г. броят на съдиите в съда се е увеличил от 82 през 2010 г. на 93 през 2017 г. Въпреки това при някои дела



съществува тенденция да се забавят.⁷ От друга страна е констатирана трайна тенденция броят на постъпилите във ВАС дела да намалява, а не да се увеличава – от 16 970 през 2011 г. той постепенно е спаднал до 14 838 през предходната 2016 г. Единствената ясно изведена тенденция в посока натовареност е увеличаването на броя на жалбите срещу нормативни актове. От 53 през 2010 г. тези жалби са нараснали на 89 през 2016 г., тоест техният брой като цяло е пренебрежимо малък в сравнение с общия брой. Остава впечатление за спад в броя и на делата, разпределени на петчленни и седемчленни състави. В светлината на тези обстоятелства остава необосновано твърдението за увеличаваща се натовареност на ВАС.

Прави впечатление обаче, че в същия доклад е констатирана, но не е коментирана статистиката, че в Първа колегия на ВАС средната натовареност на магистрат е 152 дела, а във Втора колегия – 257 дела годишно. Така вместо да се търсят решения на управленско и административно ниво, се инициират мащабни кампании за изменение на Конституцията по тълкувателен път.

Предизвикателства пред демокрациите в Източна Европа с оглед спазването на принципа за върховенството на закона

През последните години младите демокрации в Централна и Източна Европа, които преди около 30 години започнаха процес на преход от тоталитарни режими към системи, които се ръководят от принципите за върховенството на закона, защита на основните права и свободи и разделение на властите, все повече са поставени пред изпитание. Процесите в някои от тези държави показаха, че правовата държава все още не е утвърдена, а защитата на основните права и стабилността на съдебната система са под въпрос. Нещо повече, политическата воля на управляващи групи се явява основен фактор за подкопаването на самите устои на тези държави и ценностите на съвременната цивилизация.

България не съществува във вакуум. Тя има сходна история и контекст с тези на Унгария, Полша, Чехия, Словакия, Румъния. Тя също е уязвима от съществуването на подобни изпитания.

В такава ситуация искания за тълкуване като настоящото се явяват важен тест пред един блюстител не просто на законността, но на конституционността, какъвто е Конституционният съд. От съществено значение е той да не се поддаде на предложения за тълкуване с неясен резултат. Опазването на Конституцията и на автентичността на законодателната воля, която стои зад съдържанието на нейните разпоредби, е опазване на заложените в нея ценности, зад които застанаха преди близо три десетилетия избраните от гражданите техни политически представители.

⁷ Така например, понастоящем делата с правна материя Закон за достъп до обществена информация, които се разглеждат от Пето отделение на ВАС, се насрочват за 2019 г. До момента такава забавяне на тази категория дела не е имало през 18-годишната история на приетия през 2000 г. закон. При положение, че информацията е от значение когато е актуална, това забавяне до голяма степен обезсмисля признаването на правото от съда.



И още, тълкуването на една ясна норма, приета от 400 избрани на преки избори народни представители, би означавало подмяната на законодателната воля. Конституционният съд е част от учредената, но не е учредителна власт.

На основата на изложеното ние смятаме за правилен следния отговор на поставения въпрос:

Разпоредбата на чл.125, ал.2 от Конституцията на Република България задължава Върховния административен съд да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите като първа инстанция.

С уважение:

Изпълнителен директор на ПДИ: д-р Гергана Жулева

Ръководител на правния екип на ПДИ: адв. Александър Кашъмов