

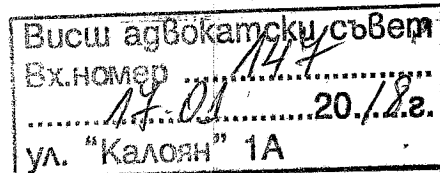


РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

№ 11 КД

16.01.2018 г.

София



ДО
ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

На основание чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционен съд и чл. 20а, ал. 2 ПОДКС Ви изпращам препис от искането на Пленума на Върховния административен съд за даване на задължително тълкуване 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?“, както и препис от определението на съда от 16.01.2018 г. по конституционно дело № 13/2017 г.

С определението Ви е даден 30-дневен срок, считано от получаване на настоящото писмо, да представите становище по направеното искане.

Приложение: съгласно текста.

ПРЕДСЕДАТЕЛ



Проф. Борис Велчев



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

София, 16 януари 2018 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Борис Велчев

Членове: Цанка Цанкова
 Стефка Стоева
 Румен Ненков
 Кети Маркова
 Георги Ангелов
 Анастас Анастасов

Гроздан Илиев
Мариана Карагьозова-Финкова
Константин Пенчев
Филип Димитров
Таня Райковска

при участието на секретар-протоколита Полина Цачева разгледа в закрито заседание на 16 януари 2018 г. конституционно дело №13/2017 г., докладвано от съдията Стефка Стоева.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

Делото е образувано на 11.12.2017 г. по искане на пленума на Върховния административен съд за даване на задължително тълкуване 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. Така формулиран текстът на чл. 125, ал. 2 от Конституцията създава предпоставки за нееднозначно тълкуване на неговото съдържание. Според едното тълкуване, Върховният административен съд е родово компетентен да се произнася като първа инстанция по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, а според другото тълкуване той може да упражни тези си правомощия в касационното производство.

Вносителят на искането споделя второто становище и обосновава 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 по чл. 125, ал. 2 да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министри, както и на други актове, посочени в закона. Съвместяването на изброените функции на първоинстанционен, касационен и върховен съд, извършващ тълкувателна дейност, има за последица изключително високо индивидуално натоварване на съдиите от Върховния административен съд, докато натовареността на 28-те административни съдилища не е оптимална.

Производството е във фазата за произнасяне по допустимостта на постъпилото искане по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Искането е направено от субект на инициатива по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, който може да сезира Конституционния съд да упражни правомощията си.

Даването на задължително тълкуване на разпоредби от Конституцията е в правомощията на съда съгласно чл. 149, ал. 1, т. 1 от нея. В случая разпоредбата, предмет на отправеното от вносителя питане за абстрактно задължително тълкуване е конституционно значима относно правомощията на регламентиран от основния закон орган на съдебната власт – Върховния административен съд. Относно точния смисъл на нормата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията съществува неяснота, защото тя не отговаря изрично на поставеното тълкувателно питане и това прави възможно при прилагането ѝ от административните съдилища да възникне правен спор. Обоснованият интерес за вносителя на искането от даването на задължително тълкуване на цитираната разпоредба следва от неяснотата ѝ и от различното възприемане на нормативното ѝ съдържание. С даването на задължително тълкуване на поставеното тълкувателно питане ще се изясни значим за законодателния орган, за специализираните административни съдилища и за висшите органи на държавна власт конституционен въпрос, още повече с оглед обсъжданите понастоящем в парламента законодателни изменения на Административнопроцесуалния кодекс.

По искане за тълкуване на чл. 125, ал. 2 от Конституцията по предмета в поставения въпрос, съдът не се е произнасял с решение или с определение за недопустимост на направеното искане (чл. 21, ал. 6 ЗКС). Действително с Решение № 13 от 22. 07. 1993 г. по к. д. № 13/1993 г. Конституционният съд е дал задължително тълкуване на чл. 125, ал. 2 от Конституцията, но относно въпроса за компетентността на Върховния съд да упражнява правомощията на Върховния административен съд по посочената разпоредба при спорове за законност на актовете на Министерския съвет и на министрите до приемане на новите устройствени и процесуални закони за съдебната власт. Съдът счита, че даденото предходно задължително тълкуване не е процесуална пречка за произнасяне по настоящето искане, защото е възможно една разпоредба да

бъде тълкувана нееднократно, но само и единствено при условие, че няма повтораемост на питанията и че се иска разкриване на смисъла ѝ от друг, различен ъгъл, от друга гледна точка или в друг контекст (в този смисъл вж. Решение № 8 от 1. 09. 2005 г. по к. д. № 7/2005 г.). С оглед конкретизирането на предмета на делото, предвид обстоятелствената част на искането и поставеното тълкувателно питане, съдът заключава, че искането е за тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията.

Искането е направено в изискуемата от чл. 17, ал. 1 ЗКС писмена форма и съдържа реквизитите, предвидени в чл. 18, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС).

По изложените съображения съдът намира, че искането е допустимо и следва да бъде допуснато за разглеждане по същество.

На основание чл. 20а, ал. 1 ПОДКС, с оглед предмета на делото следва да се конституират като заинтересовани институции: Народното събрание, президентът на Република България, Министерският съвет, зам.министър-председателят по правосъдната реформа и министър на външните работи, министърът на правосъдието, министърът на отбраната, министърът на финансите, министърът на вътрешните работи, министърът на регионалното развитие и благоустройството, министърът на труда и социалната политика, министърът на образованието и науката, министърът на здравеопазването, министърът за Българското председателство на Съвета на Европейския съюз 2018, министърът на културата, министърът на околната среда и водите, министърът на земеделието, храните и горите, министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията, министърът на икономиката, министърът на енергетиката, министърът на туризма, министърът на младежта и спорта, Върховният касационен съд, главният прокурор, Висшият съдебен съвет и Висшият адвокатски съвет.

На основание чл. 20а, ал. 2 ПОДКС следва да се даде възможност да предложат становище по направеното искане на Съюза на юристите в България, Асоциацията на българските административни съдии и Асоциацията на прокурорите в България.

Съдът преценява да отправи покана по реда на чл. 20а, ал. 3 ПОДКС до: 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-р Цветан Сивков, проф. д-р Мария Славова, проф. д-р Пенчо Пенев; проф. д-р Иван Тодоров, Владислав Славов и Благовест Пунев, които да дадат писмено правно мнение по предмета на делото.

Водим от горното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията и чл. 19, ал. 1 ЗКС, Конституционният съд

О П Р Е Д Е Л И:

Допуска за разглеждане по същество искането на пленума на Върховния административен съд за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията на Република България относно следния въпрос: „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?”

Конституира като заинтересовани институции по делото: 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, като им дава 30-дневен срок от получаването на преписи от искането и от настоящето определение да представят становище.

Отправя покана до Съюза на юристите в България, Асоциацията на българските административни съдии и Асоциацията на прокурорите в България да предложат становище в същия 30-дневен срок от получаване на поканата, придружена с преписи от искането и от настоящето определение.

Отправя покана до 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-р Цветан Сивков, проф. д-р Мария Славова, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Иван Тодоров, Владислав Славов и Благовест Пунев да дадат писмено правно мнение по предмета на делото в посочения по-горе срок от получаване на поканата, ведно с преписи от искането и от настоящето определение.

Препис от определението да се изпрати и на вносителя на искането, който в 30-дневен срок може да представи допълнени съображения.

Председател:



Проф. Борис Велчев

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 235 КЗ

Дата 11.12.17г.

изх. № 798 / 11.12.2017г.

гр. София

*Възбуден
Определение*

*г. г. № 13 / 2017г.
докладчик съдия*

ДО

11.12.17г.

*Съдия
Стефан*

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

И С К А Н Е

ОТ

Пленума на Върховен административен съд

за

задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от
Конституцията на Република България

Предмет на искането

Пленумът на Върховния административен съд намира, че Конституционният съд на Република България е компетентен да се произнесе по направеното искане, тъй като съгласно чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България негов предмет е задължително

тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България, във връзка с отговор на следния въпрос: **„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?“**

По този предмет Конституционният съд на Република България не се е произнасял с решение или определение, включително и по неговата допустимост, поради което не е налице и отрицателната процесуална предпоставка, която да изключва неговата допустимост в настоящото производство (чл. 21, ал. 6 от Закона за Конституционния съд на Република България). Вярно е, че с Решение № 13 от 22. 07. 1993 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 13/1993 г., Конституционният съд на Република България е дал задължително тълкуване на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България, но от различен аспект, като е отговорил на поставения с искането за тълкуване въпрос: „Дали Върховният съд е компетентен да упражнява правомощията на Върховния административен съд по чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България при спорове за законност на актовете на Министерския съвет и на министрите до приемане на новите устройствени и процесуални закони за съдебната власт?“. Следва обаче да бъде подчертано, че Конституционният съд на Република България може да бъде сезиран многократно с искания за тълкуване на една и съща конституционна норма, но от различни аспекти. (така: Решение № 8 от 01. 09. 2005 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 7/2005 г.)

Неяснота и двусмислие на конституционната норма

Пленумът на Върховния административен съд намира, че е налице неяснота и двусмислие в конституционна норма, чието тълкуване се иска – чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България, 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.“. Така формулиран, текстът на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България, създава предпоставки за нееднозначно тълкуване на неговото съдържание.

Според едното тълкуване на конституционната разпоредба, Върховният административен съд е родово компетентният съд да се произнася като първа инстанция по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите. Подкрепа на това становище може да бъде намерена в Решение № 4 от 11. 03. 1998 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 16/1997 г., с което е обявена за противоконституционна разпоредбата на чл. 6, ал. 6 от Закона за обезщетяване на собственици на одържавени имоти, в частта, която предвижда обжалване пред съответния окръжен съд на решенията, включително и мълчаливите откази на министрите.

Според другото тълкуване Върховният административен съд не е длъжен да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите като първа инстанция, а може да упражни тези правомощия в касационното производство. Подкрепа на това становище може да бъде намерена в мотивите на Решение № 27 от 15. 10. 1998 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 20/1998 г. и Решение № 2 от 10. 02. 2005 г. на Конституционния съд на Република България по к. д. № 9 / 2004 г., в които е посочено, че

„Конституцията не урежда инстанционността на производствата, нито по административните, нито по гражданските или наказателните дела, но изрично е предвидено, че правомощието на Върховния касационен съд и Върховния административен съд е да осъществяват върховен съдебен надзор върху актовете на съответните съдилища“.

Правен проблем и правен интерес

Намираме, че е налице правен проблем и правен интерес от предявяването на искането, които се обосновават със следното: основното правомощие на Върховния административен съд съгласно чл. 125 от Конституцията на Република България е да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Редакцията, духът и систематичният анализ на чл. 125 от Конституцията на Република България, уреждащ статута на Върховния административен съд, налага няколко извода.

На първо място, съгласно ал. 1 на посочената норма, основната функция на Върховния административен съд се изразява в надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Нормата е императивна и не позволява нито разширително, нито диспозитивно тълкуване, т.е. основното задължение на съда е съсредоточено в унифициране на правоприлагането в административното правораздаване, чийто основен инструмент в дейността на Върховния административен съд са правомощията на съда като касационна инстанция и приемането на тълкувателни решения със задължителна за останалите административни съдилища сила.

На второ място, съгласно чл.125 ал. 2, предложение 1 от Конституцията на Република България, Върховният административен съд

се произнася по спорове за законност на актове на министри и Министерски съвет. Целта на нормата е насочена към значимостта на обществените отношения, регулирани от най-висшите органи на изпълнителната власт.

Едва на трето място, чл. 125 ал. 2, предложение 2 от Конституцията на Република България предвижда възможността Върховният административен съд да се произнася по спорове за законност на други актове, посочени в закон. Тази конституционна разпоредба създава възможност за допълнително законово делегиране на правораздавателни компетенции в дейността на Върховния административен съд. Такива допълнителни компетенции имат характер на изключение и трябва да бъдат подчинени на еквивалентно или аналогично изискване за значимост на обществените отношения. Познавайки се на същата тази норма обаче, към настоящия момент, законодателната власт е приела изключително голям брой материални закони, уреждащи подсъдността на споровете по приложението им пред Върховния административен съд. Така изключението по чл. 125, ал. 2, предложение 2 от Конституцията на Република България се е превърнало в основно правило и източник на работата на Върховния административен съд днес. Като резултат – освен големия брой ежегодно постъпващи дела, обуславящи високата натовареност на съда и налагащи осъществяването на правораздавателна дейност като инстанция по същество, Върховният административен съд е практически възпрепятстван да реализира конституционно вменените си тълкувателни правомощия.

Крайният извод, който се налага е, че съвместяването на функции на първоинстанционен, касационен съд и на върховен съд, извършващ тълкувателна дейност има за последица изключително високо индивидуално натоварване на всички съдии във Върховния административен съд. Високата натовареност на магистратите е реален

проблем, който пряко се отразява на бързото осъществяване на правораздаването и затруднява тълкувателната дейност. От друга страна натовареността на създадените през 2007 година 28 административни съдилища не е оптимална, което води и до дисбаланс в броя разгледани и решени дела от върховните и административните съдии.

Конституционно значима цел

Според Пленума на Върховния административен съд чрез решаването на описания правен проблем се постига конституционно значима цел – бързината и качеството на правораздаването, което се изразява в максимално кратките срокове от образуване до приключване на делото, запазване ниския процент на висящите дела, липса на дела, които се отлагат по вина на съда и високо качество при изготвяне на съдебните актове. Предвид социалния характер на административното правораздаване в България, неговата широка достъпност, бързина и ефективност гражданите масово установяват и защитават правата си по съдебен ред. Това обстоятелство е изключително ценен индекс за нивото на демокрация в страната и чувството за правосъдие, но неизбежно води до изключително висока претовареност на Върховния административен съд. Желанието споровете за законосъобразност на актовете да бъдат разглеждани и разрешавани максимално бързо и ефикасно доведе до приемането на множество материални закони, предвиждащи директна подсъдност на споровете по приложението им пред Върховния административен съд като първа инстанция, респ. и пред Върховния административен съд като касационна инстанция, което създава предпоставка и крие рискове от дисбаланс в правилното функциониране на съда. В този смисъл следва да бъде дадена възможност Върховният административен съд да извърви конституционно начертания път по

унифициране на съдебната практика в приложението на максимален брой материални закони. По този въпрос предишният и настоящият състав на българския парламент, в това число всички представени в него парламентарни групи и включените в тях политически партии, бяха сезирани с подготвени в тази насока проекти на закони за изменение и допълнения на Закона за съдебната власт и на Административнопроцесуалния кодекс, в посока промяна на родовата подсъдност на административните дела, без какъвто и да е резултат до момента. Пленумът на Върховния административен съд намира, че основният проблем се корени в неяснотата и двусмислието в конституционна разпоредба на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България, поради което задължителното ѝ тълкуване от страна на Конституционния съд на Република България, би довело до необходимата яснота относно конституционните правомощия на Върховния административен съд.

ПО СЪЩЕСТВО НА ПОСТАВЕНИЯ ВЪПРОС:

За да бъде прецизно разтълкувана разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България, във връзка с поставения в настоящото искане въпрос, следва да бъде осъществен анализ върху три ключови аспекта: 1. Включването на актовете на Министерски съвет и министрите в разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България; 2. Определянето на Върховния административен съд като съд, който осъществява контрола по чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България; 3. Правомощията на Върховния административен съд в касационното производство.

1. Включването на актовете на Министерски съвет и министрите в разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България

Съгласно чл. 125, ал. 3 от отменената Конституция на Република България от 1971 г., съдилищата имат компетентност да упражняват съдебен надзор върху актовете на административните органи в пределите на закона. Тази конституционна норма е в съответствие с въведената със Закона за административното производство от 1970 г. обща клауза за обжалваемост на индивидуалните административните актове. Въпреки това предметният обхват на общата клауза не е абсолютен. От една страна, от нейното приложно поле са изключени общите и нормативните административни актове. От друга страна актовете на най – висшите органи на изпълнителната власт по правило не подлежат на съдебен контрол, освен в изрично и изчерпателно посочени от закона случаи.

С приемането на Конституцията на Република България от 1991 г. е направена радикална промяна в административното правосъдие. Съгласно разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от основния закон, гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. В този смисъл акцентът, който се поставя в разпоредбата на чл. 120, ал. 2 е върху „всички административни актове“ без оглед на техния характер и теоретична квалификация. По смисъла на чл. 120, ал. 2 сега съдебният контрол спрямо административните актове е допустим на общо основание и е изключен само за изрично посочени от закона случаи. Нормативният смисъл на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България се състои в това, че е допустимо да се оспорва законността на актове на Министерския съвет и на министрите, без да е нужно това изрично да е

предвидено в закон или указ. Нещо повече, с Решение № 21 от 26 октомври 1995 г. по конституционно дело № 18 от 1995 г., Конституционният съд на Република България приема, че съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България гражданите и юридическите лица могат да обжалват пред съдилищата всички административни актове, включително вътрешнослужебните, щом тези актове нарушават или застрашават техни права или законни интереси и не са изключени изрично със закон от съдебно обжалване.

Следва обаче изрично да бъде подчертано, че върху така установения всеобхватен съдебен контрол над административните актове, Конституцията на Република България поставя и едно ограничение – по изключение, в специален закон, може да бъде ограничен контрола върху определени административни актове, с оглед наличието на особено важен държавен или обществен интерес, налагащ това.

Макар да е безспорно, че ограничаването на съдебния контрол върху административните актове може да бъде предприемано само в изключителни случаи, Конституцията на Република България е въвела и редица гаранции, които да възпрат законодателя от разширяване на кръга актове, които могат да бъдат изключени от съдебен контрол.

Една от най – важните гаранции на основния закон, че актовете на най – висшите органи на изпълнителната власт задължително ще подлежат на съдебен контрол, е разпоредбата на чл. 125, ал. 2, която предвижда, че Върховният административен съд ще се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите. Липсата на подобна разпоредба би означавало, че със специален закон тези актове могат да бъдат изцяло изключени от приложното поле на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България, което на практика ще възстанови установения ред с отменената Конституция на Република България от 1971 г.

Изводът е, че актовете на Министерски съвет и министрите са включени в разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България, с цел да се гарантира, че актовете на най – висшите органи на изпълнителната власт задължително ще подлежат на съдебен контрол, тъй като липсата на подобна разпоредба би означавало, че със специален закон тези актове могат да бъдат изцяло изключени от приложното поле на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България, което от своя страна би довело до нарушаване на принципа за всеобхватен съдебен контрол над административните актове, прогласен от Конституцията на Република България.

2. Определянето на Върховния административен съд като съд, който осъществява контрола по чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България

С приемането на чл. 119, ал. 1 от Конституцията на Република България, VII Велико народно събрание регламентира възстановяването на Върховния административен съд в системата на органите на съдебната власт, като в двете алинеи на чл. 125 от основния закон са определени и основните правомощия на Върховния административен съд – 1) осъществяване на върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване и 2) произнасяне по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закона. В § 4 от Преходни и Заключителни разпоредби на Конституцията на Република България изрично е предвидено, че в едногодишен срок от влизане на Конституцията на Република България в сила трябва да бъдат приети

устройствените и процесуални закони, които да определят организацията на съдебната власт, в това число и тази на административното правосъдие.

Конституцията на Република България урежда степените съдилища, без да се ангажира с броя на инстанциите и със съотношението между редовните и извънредни способи за атакуване на съдебните решения. Предвидено е това да бъде определено с устройствените и процесуалните закони, необходими за изграждането на съдебната власт. Конкретна крачка към възстановяване на касационното производство в административното правосъдие е направена със Закона за съдебната власт, заменил Закона за устройство на съдилищата. Чл. 15, ал. 1 дефинира цялото съдебното производство като триинстанционно – първоинстанционно, въззивно и касационно (със забележката „освен ако в процесуален закон не е предвидено друго“). Въз основа на тази разпоредба, последващите общи и специални административнопроцесуални закони регламентират само две инстанции в административното правосъдие – първоинстанционно и касационно производство.

При приемането на Конституцията на Република България от 1991 г. инстанционността в съдебното производство не е регламентирана, следователно конституционният законодател в разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България би могъл да определи единствено, че по споровете за законността на актовете на Министерски съвет и на министрите ще е компетентен Върховният административен съд, но не и в качеството си на коя инстанция – първа или касационна.

Нещо повече, Конституционният законодател не би могъл да предвиди друг орган, освен Върховния административен съд, пред когото да подлежат на обжалване актовете на Министерския съвет и на министрите, тъй като самата Конституция на Република България в своите разпоредби не предвижда друг съд в сферата на административното правораздаване, освен Върховния административен съд. В този смисъл

волята на конституционния законодател е да обезпечи произнасянето на Върховния административен съд в процеса по оспорване на актовете на Министерския съвет и на министрите, като гарантира, че в предстоящите да бъдат приети устройствени и процесуални закони, Върховният административен съд няма да бъде изключен от разглеждането на споровете, поради евентуално предвидена едноинстанционност на тези производства. От позицията на времето, това решение на конституционния законодател следва да бъде отчетено като изключително далновидно, тъй като през годините в редица специални закони е предвидена едноинстанционност на определени производства, поради което Върховният административен съд е изключен от контрола върху дадена група административни актове. (вж. Закона за устройство на територията, Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, Закона за административните нарушения и наказания и т.н.)

Изводът е, че конституционният законодател създава разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България в стремежа си да гарантира, че Върховният административен съд задължително ще се произнася по повод оспорването на актовете на Министерски съвет и на министрите, независимо от това коя инстанция ще бъде, съгласно бъдещото законодателство.

3. Правомощията на Върховния административен съд в касационното производство.

Член 125 от Конституцията на Република България предвижда възстановяването на Върховния административен съд като институция, която осъществява върховен надзор за точно и еднакво прилагане на законите в административното правосъдие.

Реално касационното производство се въвежда в действие с изменението на чл. 44 от Закона за административното производство, който в новата си редакция постановява решенията на окръжните съдилища да подлежат на касационно обжалване по Закона за Върховния административен съд. Така в нашето административно правораздаване отново се включва втората инстанция, съществувала до 1948 г. За нормалното правораздаване на възстановения Върховен административен съд е необходимо законодателно уреждане на неговата организация и дейност. В съответствие с текста на чл. 125 от Конституцията на Република България, XXXVIII Народно събрание приема Закон за Върховния административен съд. За една от основните функции на съда законът определя разглеждането на касационни жалби и протести, а Върховният административен съд трябва да заработи като контролна инстанция спрямо съдебните и други органи, осъществяващи административното правораздаване.

Новата Конституция на Република България от 1991 г. поставя началото, а приетите въз основа на нея Закон за съдебната власт и Закон за Върховния административен съд, както и промените в Гражданския процесуален кодекс, възстановяват и уреждат втората касационна инстанция в административното правосъдие. В правната уредба не е предвиден друг следващ инстанционен контрол на съдебните решения в производството за обжалване на административни актове. Върховният административен съд е единствена касационна инстанция в административното правосъдие. Решенията на Върховния административен съд като касационен съд са окончателни.

С оглед всички изложени дотук аргументи, Пленумът намира, че Върховният административен съд не е длъжен да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите като

първа инстанция, а може да упражни тези правомощия само в касационното производство.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По изложените съображения, Пленумът на Върховния административен съд моли да постановите решение, с което да дадете задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България, като отговорите на следния въпрос: **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?**

Моля да конституирате като страни по делото следните заинтересувани институции: Народното събрание, Президента на Република България, Омбудсмана, Министерския съвет, Министерството на правосъдието, Върховния касационен съд, Висшия съдебен съвет и Висшия адвокатски съвет.

Съгласно чл. 18, ал. 5 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд прилагаме преписи от искането за предложените заинтересувани страни.

Предложението за сезиране на Конституционния съд на Република България с искане за задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България е прието на две заседания

на Пленума на Върховния административен съд, проведени на 29.11.2017г.
и на 07.12.2017 г.

Приложения:

1. Препис – извлечение от протокол за проведено заседание на Пленума на върховен административен съд на 29 ноември 2017 година.
2. Препис – извлечение от протокол за проведено заседание на Пленума на върховен административен съд на 7 декември 2017 година.
3. Преписи от искането за предложените заинтересувани страни



Георги Чолаков

**Председател на Върховния
административен съд**

**ПРЕПИС-ИЗВЛЕЧЕНИЕ ОТ ПРОТОКОЛ ЗА ПРОВЕДЕНО
ЗАСЕДАНИЕ НА ПЛЕНУМА НА ВЪРХОВНИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД НА 29 НОЕМВРИ 2017 ГОДИНА**

Днес, 29 ноември 2017 г., се проведе заседание на пленума на
Върховния административен съд при следния дневен ред:

1.

2.

3. Приемане на решение за сезиране на Конституционния съд
на Република България за задължително тълкуване на
разпоредбата на чл.125, ал.2 от Конституцията на Република
България.

ПРЕДСЕДАТЕЛСТВАЩ: ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ – председател на
Върховния административен съд

СЕКРЕТАР: НИНА СПАСОВА – административен секретар на
Върховния административен съд

ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ: Колеги, откривам заседанието на пленума
на Върховен административен съд като оповестявам
присъстващите в момента в залата 71 съдии при заети 92 щатни
бройки по списъчен състав, което означава, че имаме кворум за
провеждане на заседанието. При този кворум ще имаме взето
решение с 36 гласа. Ако допълнително дойде някой друг, ще
коригираме броя.

.....
.....
В 15.05 ч. в залата допълнително влиза съдия Фани
Найденова и присъстващите съдии стават 72.



В 15.10 ч. в залата допълнително влиза съдия Искра
Александрова и съдиите стават 73.

.....
.....
.....

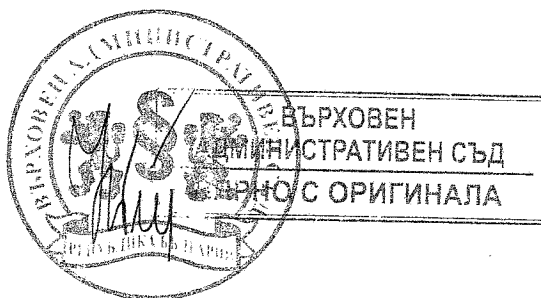
След проведено явно гласуване „ЗА“ гласуват 61 съдии, при
което Пленумът на Върховния административен съд

Р Е Ш И :

ДА СЕ СЕЗИРА Конституционния съд на Република България с
искане за задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2
от Конституцията на Република България, който да отговори 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?“

СЕКРЕТАР: (и)

ПРЕДСЕДАТЕЛСТВАЩ: (и)



**ПРЕПИС-ИЗВЛЕЧЕНИЕ ОТ ПРОТОКОЛ ЗА ПРОВЕДЕНО
ЗАСЕДАНИЕ НА ПЛЕНУМА НА ВЪРХОВНИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД НА 07 ДЕКЕМВРИ 2017 ГОДИНА**

Днес, 07 декември 2017 г., се проведе заседание на пленума на Върховния административен съд при следния дневен ред:

1. Гласуване на мотиви към приетото от пленума на Върховния административен съд решение за сезиране на Конституционния съд на Република България за задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България.

ПРЕДСЕДАТЕЛСТВАЩ: ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ – председател на Върховния административен съд

СЕКРЕТАР: НИНА СПАСОВА – административен секретар на Върховния административен съд

ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ: Колеги, откривам заседанието на пленума на Върховен административен съд във връзка с приемането на мотиви по искането, което вече гласувахме като диспозитив. В момента в залата присъстват 77 съдии от общо 92 като щатна численост. Имаме една свободна брой за заместник-председател, което означава, че решението се взема с 39 гласа, което е повече от половината от присъстващите.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ: Колеги, предлагам накрая да гласуваме като цяло мотивите в тези варианти с корекциите, които гласувахме поотделно. Който е „ЗА“, моля да гласува.



След проведено явно гласуване „ЗА“ гласуват 75 съдии,
„ПРОТИВ“ – 2 съдии, с оглед на което пленумът на Върховния
административен съд

Р Е Ш И :

ПРИЕМА мотиви със съответните корекции към приетото от
пленума на Върховния административен съд решение за сезиране
на Конституционния съд на Република България за задължително
тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията на
Република България.

ПРЕДСЕДАТЕЛСТВАЩ: (и)

СЕКРЕТАР: (и)

