Относно искането на Пленума на Върховния административен съд до Конституционния съд за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията

Становище по конституционно дело №13/2017 г. на Конституционния съд

Пленумът на Върховния административен съд /ВАС/ е направил искане по чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията на Република България  до Конституционния съд /КС/ за задължително тълкуване на разпоредбата на чл.125, ал.2 от Конституцията на Република България, във връзка  с отговор на въпроса: „ Разпоредбата на чл.125, ал.2 от Конституцията, задължава ли ВАС да се произнася по спорове за законността на актове на Министерския съвет/МС/ и министрите като първа инстанция?“.

1. По допустимостта на искането.

За да е допустимо искането за тълкуване е необходимо наличието на интерес от упражняване на тълкувателното правомощие на КС. Този интерес се определя от съществуването на неяснота и двусмислие при установяване на нормативното съдържание на конституционната разпоредба, предмет на тълкувателното искане, което може да породи противоречива практика при нейното прилагане. Когато конституционната разпоредба е ясна по своето съдържание,  тълкуването може да деформира нейния смисъл като в резултат на превратно упражняване на тълкувателното правомощие на КС, тя практически да се пренапише от съда, който от тълкувател, се превръща в позитивен законодател на нова конституционна норма.

В случая такъв правен интерес от тълкуването на чл.125, ал.2 от Конституцията не е налице, независимо че може да съществува конюнктурен интерес от институционален, политически и професионален характер  за исканото тълкуване, който обаче не е релевантен  за упражняване на правомощието на КС по чл.149, ал.1,т.1 от Конституцията – например породен от идеята за намаляване натовареността на съдиите от ВАС с дела и прехвърляне на определени дела с висока обществена значимост на новосъздаден специализиран съд, за какъвто има проект за учредяване.

Прочитът на разпоредбата на чл.125 от Конституцията, с която са дефинирани правомощията на ВАС води до категоричния извод, че този съд се произнася като първа инстанция по спорове за законността на актове на МС и министрите. Така в чл.125, ал.1 в самостоятелен текст е уредена надзорната функция на ВАС, която се изразява в унифициране на съдебната практика по правоприлагането в административното правораздаване. Тази унификация се изразява не само в неправосъдната функция на ВАС за осъществяване на задължително нормативно тълкуване на приложимите закони в неговата практика, но и в дейността му на касационен съд, който разрешава конкретни административни спорове като висша инстанция в административното правораздаване. Докато в единствената разпоредба на чл.124 от Конституцията по аналогичен начин е уредена ролята на ВКС  като осъществяващ върховен съдебен надзор по  дейността на правоприлагането от общите съдилища, по отношение на ВАС съществува и втора алинея, която урежда неговите правомощия извън тези като касационен съд. В първата й част  се предвижда, че ВАС се произнася по спорове за законността на актове на МС и министрите, т.е. като първа инстанция по същество, а не като касационен съд. Текстът е императивен, предвиждащ това правомощие на конституционно равнище, за разлика от втората част на разпоредбата на чл.125, ал.2, която урежда подобно произнасяне на ВАС и по други актове, посочени по конституционна делегация в закон. Важността на обществените отношения е критерия за възлагане на контрола на тези актове директно на ВАС, като актове на висшата изпълнителна власт, които изискват да бъдат проверявани директно от висшия съд в административното правораздаване, притежаващ необходимото ниво на компетентност да осъществи това свое правомощие. В този смисъл са  Решение №13/93 г. по к.д.№13/93 г. на КС, с което се прави тълкуване, според което Върховния съд /ВС/ е компетентен да упражнява правомощието на ВАС по чл.125, ал.2 от Конституцията до приемането на новите устройствени и процесуални закони относно съдебната власт, както и Решение №4/98 г. по к.д.№16/97 г. на КС, с което е обявена за противоконституционна разпоредбата на чл.6, ал.6, изр.1 ЗОСОИ, в която се предвиждаше решенията и мълчаливите откази на министрите  да се обжалват пред окръжните съдилища вместо пред ВАС. Позоваването от вносителя на искането на Решение №27/98 г. по к.д.№20/98 г. и Решение №2/2005 г. по к.д.№9/2004 г., според които инстанционността на производствата не е уредена в Конституцията нито по гражданските или наказателните, нито по административните дела, но изрично е предвидено, че правомощието на ВКС и ВАС е да осъществяват върховен съдебен надзор върху актовете на съответните съдилища, не е относимо към исканото тълкуване, защото  с  чл.125, ал.2  Конституцията изрично възлага на ВАС да се произнася по законността на актовете на МС и министрите като първа инстанция.

Поради това по липса на правен интерес от искането за тълкуване на чл.125, ал.2 от Конституцията, то следва да се отклони от КС като недопустимо.

2. По същество на тълкувателното искане.

Ако въпреки изложените съображения, искането за тълкуване на разпоредбата на чл.125, ал.2 от Конституцията се допусне от КС до разглеждане по същество, отговорът на питането на Пленума на  ВАС  трябва да бъде, че тълкуваната конституционна разпоредба задължава ВАС да се произнася като първа инстанция по спорове за законността на актове на МС и на министрите.

Аргументът на вносителя на искането в подкрепа на заетата от него позиция за наличие на връзка  на чл.125, ал.2, пр.1 от Конституцията с чл.120, ал.2 от нея е неоснователен, тъй като изричното посочване на обжалваемостта на актовете на МС и министрите директно пред ВАС в първата разпоредба няма отношение  към всеобхватността на съдебния контрол върху административните актове и изключването на някои от тях, изрично посочени в закона от този контрол, предвидени във втората. Обратно, ако такава връзка беше налице наличието на обща клауза за съдебен контрол  на административните актове би изключила необходимостта от самостоятелно уредената обжалваемост на актовете на МС и министрите пред ВАС в разпоредбата на чл.125, ал.2 от Конституцията. С изрично предвидената в нея  обжалваемост на актовете на висшата изпълнителна власт пред ВАС не се създава допълнителна гаранция за осъществяване на съдебния контрол и върху тези актове срещу евентуалното им изключване от такъв контрол със закон, а се цели осъществяването на този контрол директно от ВАС като първа инстанция.

Принципът, установен с чл.120, ал.2 от Конституцията след като предвижда всеобхватен съдебен контрол на административните актове по реда на съдебното обжалване от физически и юридически лица, които ги засягат, допуска изключването от такъв контрол на изрично посочените със закон. Подходът следователно е не позитивно да се определят обжалваемите административни актове, включително и тези на МС и министрите, което не е смисъла на чл.125, ал.2 от Конституцията, а изрично да се посочат необжалваемите, като всички останали подлежат на обжалване, без да се упоменават  според своя издател. Необжалваемостта не се определя от мястото на органа в йерархията на изпълнителната власт, а от материята, която административният акт урежда  и може да наложи неговото изключване от съдебен контрол, поради необходимостта от защита на конституционни ценности от висш порядък, например, свързани с националната сигурност – вж. Решение №14/2014 г. по к. д. №12/2014 г. Това може да бъдат административни актове, различни по своя издател и съответно не само такива, издадени от органи на висшата  изпълнителна власт, а и от други административни органи, както и обратно, някои, но не всичките актове на МС и министрите, могат да  бъдат изключени от съдебно обжалване, въпреки тяхната принципна обжалваемост  пред ВАС. Тази принципна обжалваемост се извежда от чл.120, ал.2, а не от чл.125, ал.2 от Конституцията, което означава че смисъла на тълкуваната разпоредба е директното обжалване на актовете на МС и министрите пред ВАС, действащ като първа инстанция по тях. Така следва да се разбира и втората част на същата разпоредба, която предвижда конституционна делегация за аналогично уреждане на съдебния контрол и по отношение на други административни актове, определени със закон, т.е. директното им обжалване пред ВАС.

Неоснователен е и втория аргумент на вносителя на искането, а именно че Конституцията не урежда инстанционността на съдопроизводството и следователно тълкуваната разпоредба на чл.125, ал.2 от нея след като определя компетентността на ВАС да се произнася по споровете  за законността на актовете на МС  и министрите, не решава и качеството му като каква инстанция – първа или касационна действа при изпълнение на тази своя компетентност. Действително, инстанционността на гражданското, наказателното и административното правораздаване не е определена на конституционно ниво, а е предоставена за разрешаване от устройствените и процесуални закони. По отношение обаче на актовете на висшата изпълнителна власт като самостоятелно правомощие на ВАС е предвидена директната им обжалваемост пред него, т.е. по тях той действа като първа инстанция с предвидената възможност и други административни актове, определени със закон поради тяхната значимост, да се обжалват директно пред ВАС. Идеята на чл.125, ал.2 от Конституцията е не да гарантира, че ВАС независимо от това в качеството на каква инстанция ще действа, няма да бъде изключен от съдебния контрол по отношение на актовете на МС и министрите и задължително ще се произнася по тяхната законност, а е мотивирана от важността на обществените отношения и компетентността на ВАС като висш административен съд да разглежда тези административни спорове в качеството си на първа инстанция по тях. За мотивацията на това разрешение индицира и предвидената в чл.125, ал.2 от Конституцията възможност и други значими актове на администрацията, по конституционна делегация определени със закон,  да може да бъдат обжалвани пряко пред ВАС. Такъв закон е Административно-процесуалния кодекс /АПК/, който наред с обжалваемостта на актовете на МС и министрите, предвижда и други актове на централната държавна администрация- БНБ и ВСС да се обжалват  пред ВАС, действащ като първа инстанция по тях.

Не отговаря на реалната  ситуация в съдебната система твърдението на вносителя, че при приемането на Конституцията  не е съществувал друг административен съд освен ВАС и съответно  това е наложило приемане на чл.125, ал.2 от нея.  Системата на административното правораздаване е съществувала и преди създаването на ВАС и специализираните административни съдилища, като функциите на последните са изпълнявани от административните отделения към окръжните съдилища. Последното обстоятелство е обусловило обявяването с Решение №4/98 г. по к.д.№16/97 г. на КС за противоконституционна  разпоредбата на чл.6, ал.6, изр.1 ЗОСОИ, с която е била предвидена обжалваемост на актове на министри, отнасящи се до реституционни спорове, пред окръжните съдилища вместо пред ВАС.

Последният аргумент на вносителя е, че ВАС не е длъжен да се произнася като първа инстанция по спорове за законността на актове на МС и министрите, а може да упражни тези правомощия само в касационното производство, също е неоснователен. Тук трябва да се отбележи, че процесуалният закон може да отреди касационни функции на  ВАС и по отношение на тази категория спорове, в какъвто смисъл е уредбата на АПК. Това не означава, че определеното на конституционно ниво правомощие на ВАС да разглежда като първа инстанция тези спорове  трябва да отпадне и е несъвместимо с  положението на този съд като касационна инстанция. Поради това, че инстанционността не е определена в Конституцията, а двуинстанционното разглеждане на административните дела е предвидено в АПК, ВАС има положението на касационна инстанция по основната категория административни спорове, включително и по обжалване на решенията, постановени от него като първа инстанция по обжалвани актове на МС и министрите. Положението на касационна инстанция в последната хипотеза обаче е само възможно, а не и задължително за разлика от това на първоинстанционен съд. Това е така, защото в Конституцията в самостоятелната разпоредба на чл.125, ал.2 отделно от ал.1, с която се възлага на ВАС върховния съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното производство, който включва неправосъдната функция по нормативното тълкуване и правосъдната функция по касационното обжалване на решения по конкретни спорове, е предвидено първоинстанционното обжалване на актове на МС и министрите пред ВАС, както и делегация за определяне със закон и на други административни актове за такова обжалване, т.е. като самостоятелно правомощие на този съд, което той е длъжен да упражнява като контролиращ висшата администрация на държавата.

Поради изложеното правилният отговор на тълкувателното питане е : „Разпоредбата на  чл.125, ал. 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“.

В заключение трябва да направим констатацията, че тълкувателното питане не е ориентирано  към изясняване на действителното нормативно съдържание на  неясна конституционна разпоредба, което е неговата легитимна цел, а към получаване на индулгенция от КС за извършване на непремислени в достатъчна степен промени в устройствения и процесуалния закон, които трябва да обслужат определени гилдийни и политически интереси. Доброто менажиране на системата на административното правораздаване изисква различен подход – като се изхожда от обществения интерес от качествено и ефективно административно правосъдие и без да се засяга положението на ВАС на висш съд в тази система, чрез съчетание на законодателни и преди всичко организационно-административни мерки, да се оптимизира използването на нейния наличен кадрови и финансов ресурс. Този резултат може да се обезпечи чрез по-добро управление на делата с оглед на тяхното по-равномерно разпределение между съществуващите административни съдилища съобразно тяхната местна и инстанционна  компетентност/при евентуално съкращаване на част и уедряване на другата част от тях/,  за да бъде осигурена справедлива натовареност на магистратите при тяхното разглеждане.

Благовест Пунев – бивш конституционен съдия