



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1А, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, [e-mail: arch@vas.bg](mailto:arch@vas.bg)

Изх. № 62

Дата: 20.01.2021 г.

ДО
ОБЩОТО СЪБРАНИЕ
НА СЪДИИТЕ ОТ КОЛЕГИИТЕ
НА ВЪРХОВНИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

СТ А Н О В И Щ Е

НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ
представяван от председателя –
Ралица Негенцова

по тълкувателно дело №9/2019 г.

УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

Искането за тълкуване е направено на основание чл. 124 вр. чл. 125, т. 5 от Закона за съдебната власт от главния прокурор за образуване на тълкувателно дело по следния формулиран от него въпрос:

Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия има ли материалноправна компетентност (извън случаите на чл. 28 от ЗДРДОБПБГДСРСБНА) да се произнася с второ и последващи решения за конкретно лице с обявена принадлежност към органите по чл. 1 от ЗДРДОБПБГДСРСБНА при едни и същи доказателства, след като то е заемало и друго публично качество, след постановяване на първоначалния административен акт, предвид разпоредбата на чл. 26 от ЗДРДОБПБГДСРСБНА?

В проведено на 27.11.2020 г. закрито заседание на Общото събрание на съдиите от Върховния административен съд така поставеният от главния прокурор въпрос е преформулиран по следния начин:

Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия има ли материалноправна компетентност (извън случаите на чл. 28 от Закона за достъп и разкриване на документите и обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия) да се произнася с второ и последващи решения с диспозитив: „обявява установената и обявена принадлежност“ към органите по чл. 1 от същия закон за конкретно лице, при липса на нови доказателства, за което вече с влязло в сила нейно решение е установена и обявена такава, предвид императивната разпоредба на чл. 26 от същия закон?

Моля при постановяване на решението по тълкувателно дело № 9/2019 да вземете предвид следните съображения на Висшия адвокатски съвет:

За да се отговори на поставения въпрос, следва да се анализира разпоредбата на чл. 26 от Закона за достъп и разкриване на документите и обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия (ЗДРДОБПБГДСРСБНА) досежно материалната компетентност на Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия (Комисията) да се произнася с второ и последващи решения с диспозитив за обявяване на принадлежност към органи по чл. 1 от ЗДРДОБПБГДСРСБНА за лице, за което вече е влязло в сила решение на Комисията и е установена такава принадлежност. Въпросът касае хипотезите извън чл. 28 от ЗДРДОБПБГДСРСБНА.

По поставения въпрос

Член 26, ал. 1 от ЗДРДОБПБГДСРСБНА постановява, че за принадлежност към органите на държавна сигурност и на разузнавателните служби на Българската народна армия е задължително за седем категории лица. Една от тези категории са „лица, заемали или заемащи публични длъжности, както и извършвали или извършващи публични дейности от 10 ноември 1989 г. до извършването на проверката“ (чл. 26, ал. 1, т. 2).

По смисъла на ЗДРДОБПБГДСРСБНА публичните длъжности са тези, изброени в двадесет и осем точки в чл. 3, ал. 1 от закона.

Член 28 от ЗДРДОБПБГДСРСБНА постановява, че „Комисията се произнася служебно, когато се появят нови доказателства за принадлежност към органите по чл. 1 на лица, за които вече се е произнесла.“

С оглед на тази правна уредба в съдебната практика съществува противоречие относно материалната компетентност на Комисията при ново обявяване на принадлежност на лице към органите на държавна сигурност и на разузнавателните служби на Българската народна армия.

Едната група съдебни състави приемат, че когато въпросът за принадлежността на дадено лице към органите по чл. 1 от ЗДРДОБПБГДСРСБНА е разрешен с влязъл в сила административен акт, то същият е породил своето действие и с него е постигната целта на закона – да се установи и да се обяви принадлежност към тези органи. Според тези състави, Комисията има правомощие да постанови второ и последващо решение по отношение на едно и също физическо лице единствено в хипотезата на чл. 28 от Закона – когато се появяват нови доказателства за принадлежност на лицата. Когато последващото решение е издадено въз основа на същите документи и по отношение на същото качество на принадлежност, което вече е обявено за лицето, произнасянето на Комисията е при липса на материална компетентност.

Другата група съдебни състави приемат, че предвид безспорното изискване за извършване на задължителна проверка за установяване на принадлежност в съответното качество при заемане на публична длъжност, ново произнасяне на Комисията, при предходни влезли в сила решения, с които е установена и обявена принадлежността на лицето към органите по чл. 1 от закона, е допустимо. Според тези състави, без да се извърши съответната проверка, Комисията не би могла да установи лицето, за което вече е провела производство, а при извършване на такава, тя е длъжна да обяви установените резултати. Акцентът в тези случаи е фокусиран към преценката на особеното качество на лицето, предвид извършваната от него публична дейност. При положение, че лицето принадлежи към лицата, осъществяващи публична длъжност, спрямо него всеки път е задължително извършването на проверка за установяване на принадлежности. Съставите приемат, че при заемането на длъжност, предполагаща извършването на публична дейност по смисъла на закона и при наличието на предходни влезли в сила административни актове, с които е вече установена и обявена принадлежността към органите по чл. 1 от закона, следващият по ред административен акт, издаден в същата насока, следва да се приеме за законосъобразен. Според тези съдебни състави, в рамките на поредното по време проведено производство, Комисията не установява принадлежност на лицето към органите по чл. 1 от закона, а обявява вече установената такава в предходното производство.

Висшият адвокатски съвет счита за правилно първото становище по следните съображения:

1. Материалноправната компетентност на Комисията (КРДОПБГДСРСБНА) е очертана ясно и изчерпателно в специалния закон ЗДРДОПБГДСРСБНА и по-конкретно разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 9, чл. 10, чл. 11 и чл. 12. Правомощията на Комисията са изрично изброени и не могат да се разширяват по тълкувателен път.

Установяването и обявяването на принадлежност на български граждани към органите по чл. 1 от посочения закон е едно от изрично предвидените в закона правомощия на Комисията – тя е единственият орган, който има правото и е длъжна да извършва тази дейност при строго спазване на изискванията на закона. Тази нейна функция е прогласена в чл. 9, т. 2 и т. 3 от ЗДРДОПБГДСРСБНА.

В тези текстове на закона изрично е предвидено, че Комисията **„разкрива и обявява имената на български граждани...“**, за които е установена принадлежност към органите по чл. 1 от цитирания закон. За да бъдат разкрити и обявени имената на такива граждани, те трябва да са заемали или да заемат публични длъжности, изброени в чл. 3, ал. 1 от ЗДРДОПБГДСРСБНА или да са извършвали или извършват публични дейности, изброени в чл. 3, ал. 2 от същия закон.

В разпоредбата на чл. 29, ал. 2 и 3 от цитирания закон подробно и изчерпателно се изброени императивните законови изисквания за съдържанието на всяко решение на Комисията, с което се извършва обявяване на принадлежност на едно лице към органите по чл. 1 от този закон.

Разпоредбите на чл. 29, ал. 4 и ал. 5 от цитирания закон уреждат начина, по който така установената от Комисията принадлежност към въпросните органи на конкретно определено физическо лице се довежда до знанието на обществото, т.е. – стига се до крайната цел на закона по отношение на такова лице – разкриването и обявяването в публичното пространство на установената негова принадлежност към тези органи.

С изпълнението на тази процедура по приемане и публикуване на решението на Комисията в нейната интернет страница и в бюлетина по чл. 14 от приложимия закон, се изчерпва конкретната ѝ материалноправна компетентност да установява и обявява принадлежност към органите по чл. 1 от ЗДРДОПБГДСРСБНА на едно конкретно физическо лице.

Законова възможност да се произнася за същото лице комисията има само в хипотезата на чл. 28 от ЗДРДОПБГДСРСБНА – когато се появят нови доказателства за принадлежност към същите органи на това лице.

Друга възможност за произнасяне на Комисията за принадлежност на същото лице към органите по чл. 1 от ЗДРДОПБГДСРСБНА този закон не допуска.

2. Въз основа на така очертаната законова рамка на специалната материалноправна компетентност на Комисията при разкриване и обявяване на принадлежност на конкретен български гражданин към органите по чл. 1 от ЗДРДОПБГДСРСБНА се поставя въпросът дали при наличието на обстоятелство, че това лице е изпълнявало и други публични длъжности или е извършвало и други публични дейности по смисъла на чл. 3, ал. 1 и 2 от ЗДРДОПБГДСРСБНА, законът позволява Комисията да се произнася при наличие на същите доказателства за едно и също лице повторно или многократно след първоначалното си произнасяне.

При наличие на вече влязло в сила и обнародвано по предвидения в закона ред решение по този въпрос, засягащ принадлежността на конкретно физическо лице, няма правен аргумент, който да обуславя материалноправна компетентност на Комисията при същите доказателства да се произнася с диспозитив „обявява установената и обявена принадлежност“ към органите по чл. 1 от същия закон за конкретно лице, при липса на нови доказателства.

Този извод почива на разпоредбата на чл. 26 от приложимия закон. Тя урежда хипотезите на задължителност за разкриване и обявяване на принадлежност към органите по чл. 1 от този закон на лица, заемащи или заемали публични длъжности или изпълняващи или изпълнявали публични дейности, за разлика от случаите по чл. 27 от приложимия закон, когато Комисията действа само по искане на законово определени субекти. И в двете групи случаи обаче не се съдържа законово изискване Комисията да се произнася повторно за конкретно лице, за което при същите доказателства вече се е произнесла с решение и дейността ѝ по този въпрос е приключила. Поради това, отчитайки връзката между правните норми, на базата на систематично тълкуване следва да се приеме, че и разпоредбата на чл. 26, и разпоредбата на чл. 27 от приложимия закон уреждат хипотези за задължително произнасяне на Комисията, когато за конкретните лица все още няма нейно решение, т.е. – до този момент не е имало проучване, установяване, разкриване и обявяване на принадлежност към органите по чл. 1 от закона за конкретни лица.

За разкриването и обявяването на принадлежност към органите по чл. 1 от ЗДРДОПБГДСРСБНА на едно конкретно физическо лице водещ критерий е неговата самоличност. След като в изпълнение на своите законови функции Комисията е постановила решение за конкретно лице и е обнародвала това решение по предвидения в чл. 25 от приложимия закон начин чрез публикация в своя интернет сайт, както и в бюлетина по чл. 14, комисията изчерпва своята материално-правна компетентност да се произнася отново за това лице. Единственото изключение от това заключение е хипотезата на чл. 28 от закона.).

Фактът, че това конкретно лице понастоящем заема или преди е заемало и друга публична длъжност или извършва или е извършвало и друга публична дейност, или пък се кандидатира за такива длъжности или дейности, не променя същността на осъщественото разкриване и обявяване на

принадлежността му към органите по чл. 1 от Закона. Другата публична длъжност или другата публична дейност не променят разкритата и обявена от Комисията принадлежност. Извън материалноправната компетентност на Комисията е да припомня с решение (т.е. с нов индивидуален административен акт) вече разкритата и обявена със свое предишно влязло в сила решение принадлежност на конкретно физическо лице към органите по чл. 1 от приложимия закон.

Самият закон не ѝ предоставя такова правомощие. Достатъчно е веднъж с постановено от нея решение да изпълни законовото си правомощие да разкрие и обяви такава принадлежност за едно конкретно физическо лице. Обнародването (т.е. довеждането до публичното внимание и знание) на това решение в интернет сайта на Комисията и в бюлетина по чл. 14 от ЗДРДОПБГДСРСБНА, са достатъчна гаранция за изпълнение на целите на този закон при преценката на конкретното лице за всяка негова друга публична длъжност или публична дейност по смисъла на закона. Публикуването на това влязло в сила решение по предвидения в чл. 25, ал. 4 или 5 от ЗДРДОПБГДСРСБНА следва да става еднократно.

В бъдеща хипотеза, в която се наложи да се преценява принадлежността на това конкретно физическо лице към органите по чл. 1 от закона, която се извършва по отношение на различно негово качество – като например кандидат за президент, народен представител, общински съветник и т.н., постановеното и публикувано за него влязло в сила решение на Комисията е достатъчно, за да се приеме, че задължителността по чл. 26, ал. 1 от ЗДРДОПБГДСРСБНА е спазена. Ако Комисията счита, че трябва да засили информационния характер на това свое решение по повод на друга длъжност или дейност на конкретното лице, то това не следва да става с ново решение по чл. 29 от Закона, а само в изпълнение на информационните функции чрез конференция, както е предвидено в чл. 10 от ЗДРДОПБГДСРСБНА.

3. Като приема за правилно тълкуването, което е застъпено в първата група съдебни решения, цитирани в искането на главния прокурор, Висшият адвокатски съвет намира, че правилният отговор на преформулираният въпрос по тълкувателно дело № 9/2019 г. на ОССКВАС следва да бъде допълнително изяснен и с оглед на случаите, в които спрямо решения на Комисията е упражнен съдебен контрол и има влезли в сила решения.

Влязло в сила съдебно решение (на АССГ или на ВАС) по жалба срещу решение на Комисията по чл. 29 от приложимия закон може да доведе до стабилизация на обжалвания индивидуален административен акт чрез силата на пресъдено нещо. Комисията не може да се произнася повече за установената принадлежност към органите по чл. 1 от специалния закон, ако няма нови доказателства.

По същия начин обаче влязло в сила съдебно решение (на АССГ или на ВАС) по жалба срещу решение на Комисията по чл. 29 от приложимия закон, с което обжалваният индивидуален административен акт е отменен, също

лишава Комисията от материалноправна компетентност да се произнася повторно за разкриване и обявяване на принадлежност на конкретно лице към органите по чл. 1 от ЗДРДОПБГДСРСБНА.

С оглед на изразеното по-горе становище Висшият адвокатски съвет намира, че *Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия няма материалноправна компетентност (извън случаите на чл. 28 от Закона за достъп и разкриване на документите и обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия) да се произнася с второ и последващи решения с диспозитив: „обявява установената и обявена принадлежност“ към органите по чл. 1 от същия закон за конкретно лице, при липса на нови доказателства, за което вече с влязло в сила нейно решение е установена и обявена такава, дори и в хипотезите на императивната разпоредба на чл. 26 от същия закон, когато това решение не е обжалвано и е влязло в сила или е било обжалвано и е потвърдено с влязло в сила решение на административния съд, а така също и когато това решение е било обжалвано и е отменено с влязло в сила решение на административния съд.*

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА