

До Председателя на
Конституционния съд на РБългария

Правно мнение по конст.дело № 1/2022г
от професор д-р Дарина Зиновиева

Уважаема г-жо Председател,

Уважаеми конституционни съдии,

1. По допустимостта на делото

- 1.1. Допустимостта по това дело е свързана с необходимостта от тълкуване на посочените в искането на Пленума на ВАС разпоредби от Конституцията на РБългария /КРБ/ - чл.4, ал.1 във връзка с чл.119,ал.2, чл.120, ал.1 и чл.125 от КРБългария. Специално внимание следва да се обърне на предмета на тълкуването, а именно **тълкуването на чл.4, ал.1 не самостоятелно, а в систематична връзка с другите изброени норми от КРБ.**
- 1.2. Мотивите, посочени в искането, дават добра представа за практическите проблеми на административното правораздаване, по повод посочените примери от разпоредби в различни закони в нашата правна система.
- 1.3. Към тези мотиви може да се добави и още един съществен мотив- за пределите на изключването от съдебен контрол на административните актове, на основание чл.120, ал.2 от КРБългария, но във връзка с чл.120, ал.1 КРБ и чл.4, ал.1 от КРБ.

До този момент- именно искането от Пленума на ВАС, пред КС въпросът за изключването на съдебен контрол върху административните актове, на основание чл.120, ал.2 от КРБ е разглеждан само и единствено в аспект- пряко изключване от съдебен надзор на административните

актове чрез закон. КС има дълъг опит във времето по този въпрос, тъй като постепенно възникваха различни хипотези и по тях КС се е произнасял с редица свои решения/така нормативното тълкуване с Решение №21/1995г по к.д. №18/95г, нормативното тълкуване с Решение №14/2014г по к.д. №12/2014г, казуалните тълкувания в Решение №5/97г по к.д. №25/96г, Решение №11/1998г по к.д. №10/98г, Решение №4/2001г по к.д. №15/2000г., Решение №6/2008г по к.д. №5 /2008г, Решение №11/2014г по к.д. №2 от 2013г/ . Основната рамка за изключване от съдебен контрол на административните актове, на основание чл. 120, ал.2 от КРБ, поставена от КС е, че такова пряко изключване е възможно само в изключителни ситуации, от типа на извънредни обстоятелства, бедствени и кризисни ситуации, военновременна обстановка, поради която или липсва функциониране на съдилищата, или ако те извършват правораздаване, то също функционално е ограничено от посочените обстоятелства. Друго основание за пряко изключване на административните актове от съдебен надзор, посочено от КС, е при наличие на изключително съществен обществен интерес.¹ В случая не е нарушена разпоредбата на чл. 120, ал.2 от КРБ, тъй като не се изключва изобщо съдебното оспорване пред съд на административен акт, но може да се коментира косвено изключване от съдебно оспорване на административен акт пред специализиран административен съд, с оглед липсата на ефективно производство за защита на нарушени права от административен орган.

- 1.4. В българската административноправна доктрина и в практиката на съдилищата са налице случаи, когато закон създава определен процесуален ред, както и подведомственост на спорове, възникнали при прилагането му, но се е установявало, че правораздаването не е ефективно до степен, че да защити пълноценно правата на гражданите и на юридическите лица. Такъв беше

¹ Така Стайнов П. Административно правосъдие, Зиновиева Д. Изключване от съдебен контрол на актовете на министерски съвет и министри, сп. Административно правосъдие бр.5-6, 1998г.

периодът, в който Законът за обществените поръчки от 2004- 2006г², предвиждаше спор относно редовността на решението за избор на изпълнител на обществена поръчка да е подведомствен на общ граждански съд, като се прилагаше специалния ЗОП и ГПК.³ Подобен беше случая с оспорването на налаганата санкция „възстановяване на неоснователно получени суми“ на лечебни заведения, сключили договор с НЗОК, като редът за оспорването не беше уреден първоначално в ЗЗО и се повдигаха спорове за компетентност между административни и граждански съдилища по повод правния статут на НРД, въз основа на който акт, тези санкции се налагаха.⁴

Следователно, в административното правосъдие на РБългария, от създаването на ВАС и на административните съдилища, възникваха хипотези, при които предмет на правния спор е смесен фактически състав или неясна фигура, граничеща с гражданското право. В примера със ЗОП /отм 2006г./ законодателят възлагаше решаването на целия спор, свързан с този смесен състав на гражданските съдилища /общите- в контекста на искането/. Съгласно чл.120 от ЗОП/отм/, пред гражданския съд се оспорваха всички елементи на фактическия състав- решенията на възложителя, класираните кандидати, съответно определения

² Повече в исторически план за измененията в ЗОП- Пешева-Горанова Ил. Административноправен режим на обществените поръчки, 2008г

³ Закон за обществените поръчки, в сила от 1 октомври 2004г.

Чл. 120. (1) Всеки кандидат в процедура за възлагане на обществена поръчка може да предяви пред районния съд иск за отмяна на решенията на възложителя по чл. 25, ал. 1, чл. 39, ал. 1, чл. 73, ал. 1, чл. 79, ал. 4; чл. 88, ал. 4, чл. 101, ал. 3 и чл. 106, ал. 4 и 9, когато:

1. решението е взето в нарушение на закона;
2. класираните кандидати, съответно определения изпълнител, не отговарят на обявените изисквания, или

3. не са спазени критериите за оценка на офертите.

(2) Искът се предявява срещу възложителя и класираните кандидати, съответно определения изпълнител, в 7-дневен срок от обявяване или съобщаване на решенията по чл. 39, ал. 2, чл. 73, ал. 1, чл. 79, ал. 4, чл. 88, ал. 4, чл. 101, ал. 3 и чл. 106, ал. 4 и 9, а за решенията по чл. 25, ал. 1 - от изтичане на срока за закупуване на документацията за участие в процедурата.

(3) Всеки кандидат може да встъпи в делото съгласно разпоредбите на Гражданския процесуален кодекс. Той може да поддържа иска дори ищецът да се откаже от него или да го оттегли.

(4) При всяко положение на делото до влизането на решението в сила съдът може да спре изпълнението на решението на възложителя.

(5) Решението на районния съд подлежи на въззивно оспорване пред окръжния съд, чието решение е окончателно.

⁴ Гевренова Н. Д. Зиновиева. Правно изследване на Националния рамков договор като източник на осигурителното право, сп. Административно правосъдие, бр.1 от 2004г, стр.22.

изпълнител, когато не отговарят на обявените изисквания, или не са спазени критериите за оценка на офертите.

1.5. След период, в който се оцени ефективността на правораздаването, чрез анализи на съдебната практика, установяване на противоречива съдебна практика или препирни за подсъдност, неяснотата предизвика законодателна промяна. По принцип това не е дефект на правната ни система, тъй като нормално се приема, че развитието на обществените отношения могат да изпреварят законодателството. Обаче, възможно е в отделни хипотези **косвено да се изключват от административен съдебен контрол** индивидуални административни актове. Това понятие /косвено изключване/ не е обосновавано в съвременната правна доктрина и предстои да е предмет на изследване.

1.6. При анализа за допустимост, в рамките на приемливия обем за правно мнение по конституционно дело, считам, че не само е налице основание за допустимост, **но е налице нужда от поставяне на принципни критерии чрез тълкувателно решение на КС, с което решение да се ограничи възможността за „видово/предметно/ изключване на подведомствеността на индивидуалните административни актове от обсега на административните съдилища**. Това е така, защото макар един индивидуален административен акт да не е изключен изобщо от съдебно оспорване, на основание чл. 120, ал. 2 от КРБ, то практически, прилагайки действащите в нашата правна система процесуални и материалноправни способности, може да е налице **невъзможност за пълноценна защита на права на засегнати субекти, ако законът не определя специализиран по материята съд да е компетентен да се произнесе по спора**. Това е така, защото подсъдността е обвързана с приложимия процесуален закон, с допустимите доказателствени средства, със съответно разпределяне на тежестта на доказване, за да се даде фактическа и правна възможност за пълноценно производство и законосъобразно съдебно

решение. Именно този вид правна уредба на съдебното оспорване, при която законът позволява и урежда подведомственост, но законът не е предвидил в достатъчна степен или с достатъчна прецизност правното естество на спорния по делото предмет, условно може да назовем „косвено изключване от административен съдебен контрол”. Посочените примери в искането на Пленума на ВАС са от девет актуални закони, като по някои от тях са налице препирни за подсъдност /так напр. Определение от 03.08.2020 Г. по к. ч. адм. д. № 147/2020 г. на административен съд – Силистра/. Видно от примерите за наличието на препирни за подсъдност, не е достатъчно ефективна и нормата на чл.135, ал.1 от АПК, че всеки съд решава сам дали заведеното пред него дело му е подсъдно. Специфика на административното право е бързината и процесуалната икономия, които не се реализират при чести спорове за подсъдност и различие в съдебната практика. След като е установено, че тази честота се дължи на проблем в законодателството, то решаването му ще е от значение за съдържанието на чл.4, ал1 от КРБ. Норми със съдържанието на чл.135 и сл.АПК е редно да има и да се прилагат, но когато **прилагането им стане регулярно и е свързано с конкретен закон /двете обстоятелства в кумулация/,** считам, че следва да се отстрани причината. Изправяме се пред нежелано явление, а именно- **честота на инцидентното изключване на административни актове от оспорване пред административни съдилища, със закон.**

2. По съществуването на делото

2.1.Тъй като в повечето случаи, посочени в искането, предметът на делата включва правни фигури, в които са налице административноправни и гражданскоправни елементи, следва да се въведе ясен принципен критерий за определяне предмета на конкретните правни спорове в

съдилищата /било общи – граждански или специализирани-административни/.

В КРБългария е въведена непълната обща клауза /чл.120, ал.2 КРБ/ по отношение на административните актове. По отношение на гражданските дела следва да се приложи чл.56 КРБ, която обезпечавя правната защита на субектите. Безспорно, като обща норма, свързана с оформянето на ясен правен критерий за определяне конкретния предмет на конкретните дела, следва да се ползва като конституционно основание именно чл.4, ал.1 от КРБългария. След като чл.4, ал.1 изисква РБългария да е правова държава и постановява, че управлението ѝ се осъществява от Конституцията и законите, то за да е правова по см. на КРБългария, ведно с неяснота в конституцията и законите, породила искането на Пленума на ВАС, следва всеки субект на закона и конституционната норма, да има субективна сигурност, че е налице право, че то е недвусмислено и че е налице институция, която е отсъдила наличието на субективно право или задължение спрямо субекта, което е правомощие на съда.

Да се обсъди от КС ясен критерий за принципно разграничаване на подведомствеността на делата е от значение с оглед на пълноценното реализиране съдържанието за правовата държава, установено с чл.4, ал.1 КРБългария. Вярно е, че принадлежността към съответния отрасъл са водещите факти в материалноправния спор и прилагането на материалноправния и процесуалния закон, също се определя от конкретния съд чрез нормите от АПК и ГПК, но в искането правилно е казано, че законовата регулация не е достатъчна и независимо от нея, се пораждат чести спорове за подсъдност и неяснота в съдопроизводството по принцип. Именно, за да се избегне това нежелано явление, както и противоречива практика по допустимост или недопустимост на спора с мотиви от това естество, тълкувателното Решение на КС би било от съществено значение. Очевидно са налице и твърдения от гражданските съдилища /общите/, за наличие на правни

предпоставки за разглеждане на делото по реда на ГПК, там, където административни съдилища твърдят, че са налице правни предпоставки за решаване на спора по АПК. Затова искането по това конституционно дело цели да се въведат по тълкувателен път по-ясни критерии за определяне на конкретната подсъдност.

2.2. За да се определи принципен критерий в тълкувателно решение, би помогнала доктрината в исторически план и в сравнително-правен план.

В доктрината на България от средата на 20ти век, акад. Петко Стайнов изрично сочи, че срещу административните актове на публичната власт трябва да има върховен административен съд „ доколкото законодателят не ги е поверил изрично на някоя друга юрисдикция, въззив или отмяна, или доколкото не е забранил изрично всяко оспорване срещу тях. Това е принципът на общата клауза”.⁵ Авторът в изключването от общата клауза разделя на две части това изключване. Едната част е пълното изключване от оспорване, а другата част е именно определяне на друга подсъдност, различна от подсъдността на административните съдилища /бел.моя. Д.3- тогава са съществували само административни юрисдикции/. Авторът разсъждава при различна от сега съдопроизводствена система. В същия труд той прави сравнение с немското правораздаване тогава по повод понятийното различие между „оспорване на административен акт „ /нашето законодателство/ и „публичноправен спор”/немското право, като приема за по-подходящо нашето право .⁶

Неговото предложение за изрично изброяване на актовете, които са подсъдни на върховен административен съд, днес е реализирано чрез нормата на чл.132, ал.2 от АПК, норма в която се изброяват подсъдни на ВАС актове, според няколко критерия- орган, който ги е издал, видове жалби /касационна,

⁵ Стайнов П. Административно правосъдие, стр.44-45.

⁶ Пак там

частна/ и др. Отново П.Стайнов, коментирайки смесването на административното правосъдие с гражданското правосъдие, сочи, че само по изключение законодателят с изричен текст на закона е определял граждански съд да се произнесе по спор, свързан с административен акт, като изрично подчертава, че това се е случвало в период, когато все още не е бил създаден Върховен административен съд.⁷ Като пример за това изключение той сочи законодателството и съдебната практика при отчуждаване на обществени имоти и евентуален спор чия е собствеността на конкретния имот. Изрично тогава подсъдността е на граждански съд, но всички актове по отчуждаване са административни актове и подсъдността им е административно-правна.⁸

Авторът неколкократно споменава, че принципният спор, по който законодателят е предоставял компетентност на гражданския съд са присъждане на вреди от незаконосъобразен административен акт.⁹

Специално внимание той обръща на косвения контрол, който гражданските съдилища извършват, когато трябва да се произнесат по гражданскоправен спор, но въз основа на административен акт, който не е обжалван, но е влязъл в сила. Авторът нарича косвения контрол „тълкуване на административни актове пред граждански съдилища“, което в съвременното право няма точно това значение.¹⁰ По същия начин той назовава косвения контрол върху административен акт и от наказателните съдилища.¹¹ В конкретното конституционно дело, се абстрахираме от косвения контрол, поради искането, касаещо пряк контрол, уреден на законодателно ниво.

От важно значение за настоящото дело е изследването на П.Стайнов в пар.1 от същия труд „Подсъдност на гражданските съдилища“. Той определя няколко критерия, според които законодателят регламентира подсъдността- основен критерий,

⁷ Стайнов П., цит.съч. стр.160.

⁸ Стайнов П., цит.съч.стр.138-139, във връзка с ъс стр.160.

⁹ Стайнов П., цит.съч.стр.161.

¹⁰ Стайнов, цит.съч.стр.161.

¹¹ Стайнов.П., цит.съч. стр 163.

процесуален критерий, качество на страните, отрицателен критерий, материален критерий.¹² Накратко- основният критерий е дали споровете са от „частноправно“ или „спор по повод административен акт на публичната власт“. Относно процесуалния критерий, изводът му е, че „не може прилагането на едно или друго съдопроизводство само да променя естеството на едно право или на един спор“.¹³ Същото мнение изразява и относно страните в спора, като се обосновава с факта, че в частноправно отношение може да влезе публичноправен субект, и обратното.¹⁴ Така нар. „отрицателен критерий“ той пояснява с правоотношения, които са с изцяло частноправен характер, независимо, че една от страните е орган на публична власт /напр. спорове, свързани със стопанисване на частни имоти на държавата/. Материалният критерий е „вътрешното правно естество“ на правоотношението, което е предмет на спора. Същността му се определя чрез метода на регулиране на това правоотношение. При изградено правоотношение чрез метод на равнопоставеност, спорът ще е от частноправен характер и ще е подсъден на гражданските съдилища. Обратното- ако правоотношението е изградено с метода на власт и подчинение, то естеството му ще е публичноправно и спорът ще има административноправен характер.¹⁵

2.3. В съвременното административно правосъдие на РБългария, определението за индивидуален административен акт е в чл.21, ал.1-4 от АПК.¹⁶ С оглед видовете административни актове, в това мнение, ще коментираме основно индивидуалния административен акт, изхождайки от примерите, посочени в искането. Макар и процесуален закон, кодексът е единственият основен акт на законово ниво, който обединява кодифицирано нормите от административното производство /от издаване на административния акт до

¹² Стайнов П. цит. съч стр.118-121.

¹³ Стайнов П, цит. съч стр.119.

¹⁴ Пак там.

¹⁵ Стайнов П. цит. съч, Стр.121.

¹⁶ Еленков А. в Коментар на АПК, 2007г Лазаров К., Е.Къндева, А.Еленков Коментар на АПК, стр 98-99.

неговото изпълнение/. Преди приемането на АПК действаше Законът за административното производство, който беше с по-тесен обхват и с по-малко детайлност на нормите. Но основните принципи на административното правораздаване в него, в съотношение с АПК, не бяха съществено различни. Към ЗАП следва да добавим и ЗВАС, приет през 1997г и действал до приемането на АПК. По тази причина Решенията на КС, по въпроси, свързани с оспорване на административни актове, преди ЗАП и след АПК, имат значение и стойност и към настоящия момент.

Критерият, който обосновава публичноправното правоотношение, както при действието на ЗАП, така и сега при действието на АПК е **властническият метод на едната страна в правоотношението, която страна е административен орган.**¹⁷

Именно този елемент е водещият при определянето на един акт дали има частноправно или публичноправно естество. И към този момент едната страна на правоотношението може да е публичноправен субект, но то да има частноправен характер-напр. когато административен орган е продавач или купувач и участва в гражданския оборот като физическо или юридическо лице/напр. кмет, представляващ общината като ЮЛ, извън условията по ЗОП/. В доктрината и в съдебната практика трайно е утвърдено мнението, че подсъдността на спор по договор за покупко-продажба, извършена от административен орган и едно частноправно лице има частноправен характер, именно поради метода на равнопоставеност между страните.¹⁸ В тези хипотези административният орган губи публичноправното си качество и действа като гражданскоправен субект.

Особеност представляват **смесените състави**, които в момента съществуват в правната действителност и специален закон изрично урежда създаването и развитието им, вкл.

¹⁷ Дерменджиев, Костов и Хрусанов Административно право на РБългария, 1996, стр131-140, Лазаров К., Е.Къндева, А.Еленков Коментар на АПК, 2007г стр124 и сл.

¹⁸ Марков М. Актове на администрацията с гражданскоправни последици и по сключване на сделкаш, Съвременен право, 1995г, бр.4, стр.46. Зинovieва Д. Компетентност на административните органи, 2018г.стр.216.

подсъдността на възникналите спорове. Такъв е случаят със Закона за обществените поръчки, където изрично се предвижда в момента юрисдикционен орган- КЗК, компетентен да реши спора относно решенията на възложителите на обществени поръчки, които са административни актове. Докато нормата на чл.224 от ЗОП /2016г/ регламентира спорове по унищожение на сключения договор да се разглеждат по реда на ГПК, т.е. подсъдността е на общите съдилища. В случая решението за избор на възложител е индивидуален административен акт и спора за неговата законосъобразност е подсъден на КЗК, докато спорове по договорното правоотношение са подсъдни на общите съдилища и се прилага гражданското право. В Закона за концесиите законодателят също има аналогичен подход, тъй като споровете по смесения фактически състав са подсъдни поотделно- административноправните – на административен съд, а гражданскоправните- на граждански съд.

Подобни разсъждения може да се приложат и по отношение на участието на административен орган в търговско дружество, когато този орган действа от името на принципала /държавата или общината/ по см. на Търговския закон.

Трайна и без противоречия е била съдебната практика на ВАС, когато разделя административния акт от акта с частноправни последици/ така Решение №341/1998г ВАС, по адм. д. № 727/97г, Решение № 1431/98 по адм.д.1013/97 ВАС, Определение №4178 по адм.д.№3174/98г ВАС/., като посочените актове на ВАС са постановявани по повод спорове с приложими Закон за държавната собственост, Закон за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия и пр. Посочените актове на ВАС имат за предмет смесени фактически състави, в които са отделени подсъдността на административния акт от тази на съответната гражданскоправна фигура.

Към настоящия момент специфика представлява създаването на търговски дружества с публично участие, тъй

като Закона за публичните предприятия е сравнително отскоро действащ закон. Но и тук ще се следва същата логика, която ВАС е следвал в цитираните горе дела и доктрината също поддържа- налице е както индивидуален административен акт, който е отделяем от акта с частноправни последици и съответно подсъдността ще е на съответния съд- административен /за административния акт/ и гражданскоправен / за частноправния акт/.¹⁹

Тук следва да отчетем факта, че е налице в законодателството ни и обратен вариант на подсъдност, когато спор с гражданскоправен предмет е в компетентността на административен съд. Това е хипотезата от АПК, относно обезщетения за вреди, причинени от незаконосъобразни актове на администрацията. Трябва да се подчертае, че в мотивите на проекта на АПК изрично се казва, че целта на законодателя е „процесуална икономия и цялостна защита на гражданите“²⁰. **Следователно в този случай коментираме едно концептуално законодателно решение. Докато в искането на Пленума на ВАС се коментират инцидентни и чести законодателни инициативи, с които в закон се регламентира административни актове да не са подсъдни на административни съдилища.**

2.4. В мотивите на проекта на АПК, изрично е коментирано, че при създаване на кодекса водещо начало за създаване на специализираните административни съдилища е именно решаването на „административни спорове“ и по тази причина се държи на изграждане на самостоятелна система за административноправна защита. В мотивите се коментира, че е „отчетено изискването за висок професионализъм и специализация на съдиите, които решават административни спорове...“²¹ Също

¹⁹ Въпросът за тази отделяемост е разгледан подробно, макар и преди приемането на ЗПП, в Зиновиева Д. Компетентност на административните органи, стр244-246.

²⁰ Проект на АПК, стр.114

²¹ Стр.113 Проект на АПК, внесен на 14.02.2005г в НС

така чл.64г от²² АПК изрично предвижда възможност административният съд да създаде отделения, които са специализирани в конкетна материя от администпативноправния отрасъл. Именно по тази причина КРБ предвижда правното основание на чл119, ал2.КРБ, въз основа на което, със закон да се създават специализирани съдилища у нас. Целта на създаването на регионални административни съдилища е да се отговори на нуждата от специализирано в материята правосъдие.

Административното право е отрасъл, свързан с управлението на държавата и по тази причина законодателството се характеризира с динамика и многобройност на нормативните актове. Именно затова тясната специализация дори в отделни материи е предмет на чл. 64г от АПК, като устройствен тип норма. Целта на законодателя е специализирано в материята на административното право правосъдие. В мотивите на ЗИД на АПК от 2019г. специално се уреди подсъдността на категория актове да се концентрира в АССО, именно с оглед специализираната материя – спецификата на органите, издаващи административни актове.

Също в мотивите на проекта на АПК се отчита, че целта на АПК е да преодолее негативни елементи, отчетени от ЕК, свързани с многобройни административни производства, които следва да бъдат изяснени и да се обезпечи правната сигурност. Това е още един допълнителен аргумент към настоящия момент, обосноваващ нуждата от допустимостта и произнасянето по същество с тълкувателно решение по настоящето конституционно дело.²³

В примерите от искането на Пленума на ВАС от законодателството ни, ще посоча съдебната практика, свързана с прилагане на Закон за опазване на селскостопанското имущество/ЗОСИ/. Така в Определение на административен съд Силистра се казва, че ще се приложи новата подсъдност, изменена с този закон, а именно- общия граждански съд” **независимо от последвалото по-ново и**

²² Чл. 64г. (1) По решение на общото събрание на съдиите при административния съд могат да се създават специализирани по материя отделения, които се ръководят от председателя и неговите заместници.

²³ Стр.109 от същия проект.

по-добро процесуално разрешаване на релевираните въпроси със ЗАП.²⁴

Както посочихме по-горе с примера от Закона за обществените поръчки от 2004г., така и в този пример с прилагане на чл.36, ал3 от ЗОСИ, самият специализиран в материята административен съд установява, че именно в административно производство може да се развие по-пълноценно доказване, с оглед и приложимия процесуален закон.

Цялата концепция за структуриране на правосъдието у нас, свързана със специализациите на съдилищата и по-тясната материалноправна компетентност има за цел и по-пълноценна защита на правата на гражданите и организациите, на основание чл.56 от КРБ. Държавата чрез систематично създадени конституционни норми – чл.56, чл.119, ал.2, чл.120, ал.1 от Конституцията следва да обезпечи по-най-ефективния правен ред и механизъм за защитата на правата на гражданите и организациите.

ЕСПЧ счита, че се нарушава чл.6, ал.1 от ЕКПЧ, когато липсва „достъп до съда“ по см. на ЕКПЧ. Понятието се тълкува по-широко от ЕСПЧ, като в дела, свързани с административно правораздаване, съдът включва не липсата на правен механизъм за допускане на жалбата, а възможността да се „разгърне“ производството с интензитет и в степен, че да даде възможност пълноценно да се

²⁴ ОПРЕДЕЛЕНИЕ № ОТ 03.08.2020 Г. ПО К. Ч. АДМ. Д. № 147/2020 Г. НА АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СИЛИСТРА Частните жалби са подадени чрез Силистренския районен съд до Окръжен съд гр. Силистра, който с Определение № 285/30.06.2020 г. по в.гр. д. № 216/20 г. по описа на СОС, е прекратил производството пред себе си и е изпратил делото по подсъдност на Административен съд гр. Силистра. Позовал се е на практика на административни съдилища в страната, която не е по сходни казуси, а разрешава спорове относно необжалваемостта на съдебния акт на районния съд съгласно чл. 36, ал. 4 ЗОСИ, както и относно родовата подсъдност на жалбите срещу индивидуалния административен акт, постановен от кмета на района или кметството по местонахождението на имота, според регулацията от чл. 36, ал. 1 и, ал. 2 ЗОСИ. /Вж. Определение № 1/16.01.2015 г. на ВКС и ВАС по гр. д. № 68/2014 г., 5-чл.състав и др./

Настоящият състав на АС-Силистра намира, че така образуваното частно производство не му е подсъдно с оглед изричната регламентация от специалния ЗОСИ. Към датата на обнародване на последния - 12.07.1974 г., в страната е действал Закон за административното производство (обн. ДВ, бр. 53/07.07.1970 г., отм. ДВ, бр. 90/13.11.1979 г.), който е уреждал производството по издаване, оспорване и изпълнение на индивидуалните административни актове, какъвто несъмнено представлява оспорената Заповед на кмета по чл. 36, ал. 3 ЗОСИ. Въпреки това, специалната разпоредба на чл. 36, ал. 3 ЗОСИ изрично е предвидила оспорването му само по реда на ГПК, не по ЗАП (отм.), което сочи, че законодателната воля е регламентирала осъществяването на съдебния контрол не просто и само от общите съдилища (тогава е нямало специализирани административни) - в случая като единствена инстанция по същество е определен районният съд, но и процесуалния ред за този контрол. **ПОСЛЕДНОТО СОЧИ, СПОРЕД НАСТОЯЩИЯ СЪСТАВ НА АС-СИЛИСТРА, ЧЕ КОМПЕТЕНТЕН СЪД ДА РАЗГЛЕДА ЧАСТНИТЕ ЖАЛБИ Е ОКРЪЖНИЯТ СЪД ГР. СИЛИСТРА, НЕЗАВИСИМО ОТ ПОСЛЕДВАЛОТО ПО-НОВО И ПО-ДОБРО ПРОЦЕСУАЛНО РАЗРЕШАВАНЕ НА РЕЛЕВИРАНИТЕ ВЪПРОСИ СЪС ЗАП (ОБН. ДВ, БР. 90/79 Г., ОТМ. ДВ, БР. 30/2006 Г.) И АПК, СЪЩИТЕ КАТО ОБЩИ ЗАКОНИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПРИЛОЖИМИЯ СПЕЦИАЛЕН ЗОСИ, НЕ МОГАТ ДА НАМЕРЯТ приложение при изричната регламентация от чл. 36, ал. 3 ЗОСИ.**

защитят правата на жалбоподателите. Така напр. в Решение от 28 април 2005 г., на ЕСПЧ – И.Д. срещу България по жалба № 43578/9, се коментира, че националният административен съд съд се е обвързал само с решенията на ЦДЕЛК и обхватът на съдебния контрол не е бил достатъчен, за да осигури ефективно, интензивно разгръщане на съдебния процес. В делото Obermeier срещу Австрия ЕСПЧ е счел, че обхватът на контрола на административния съд е бил недостатъчен, тъй като е пречатстван да проучва фактите, релевантни за решаване на спора. В делото TERRA WONINGEN срещу Холандия районният съд се лишава от компетентност да разгледа факти, които са от основно значение за решаването на спора.

Обобщено: С оглед изложеното, считам, че е налице необходимост от тълкуване на КС на поставените въпроси в искането на Пленума на ВАС. Тълкуването следва да цели установяване на пълноценна защита на правата на гражданите и организациите, когато едностранно административен орган създава права или задължения, с което ще се реализира чл.56 от КРБ. За да е налице такава пълноценна защита, следва да е налице възможност и за пълноценно правораздаване по конкретен административноправен въпрос, **предмет на делото.** За да е налице пълноценно правораздаване, следва да се **приложат правните способности за доказване**, за развитие на процеса, така, че да се изясни пълната фактология и да се приложат правните норми, относими към нея. Това означава, че **предметът на административното дело** трябва да е ясен и аргументиран като административноправен спор. За да има тази яснота, следва да се конкретизира **вида на правоотношението, а именно- публичноправно, реализирано чрез властнически метод между страните.** Така, ще е налице и пълноценно изпълване на съдържанието на чл.4, ал1 от КРБ, **по повод административно правосъдие, а и по повод различието от гражданското правосъдие.** Не на последно място, следва да се вземе пред вид и факта, че ако законодателят неправилно е предоставил подсъдност на един административноправен спор на друг съд, който не е измежду административните специализирани съдилища по см. на чл.128 от АПК или на ВАС, по см на чл.132 от АПК, то може да се коментира едно косвено изключване от пълноценно оспорване на административен акт, извършено със

закон. С други думи, в правната действителност се очертава де факто един нов критерий за такова „изключване“, което не е пряко по см. на член 120, ал.2 от КРБ, но макар и косвено, то нарушава чл.4, ал1 от КРБ, именно във връзка с чл.119, ал.2, чл.120, ал.1 и чл.125 от КРБ България.

С оглед радикално решаване на въпросите в искането, би било полезно в това тълкувателно решение КС да **определи и критерий** за законово уреждане на подсъдността от друг съд, различен от административен, когато е налице смесен юридически състав. **Безспорно критерият ще е вида на правоотношението и метода на неговото правно регулиране.** С оглед, обаче, на многослойността на някои правоотношения, които възникват и ще възникват в правната действителност, особено и при прилагане правото на ЕС и ЕКПЧ, ясният критерий в решението на КС, би бил от съществена полза за конституционния правен ред в страната ни.

Мнението ми е, че искането е основателно, като с Тълкувателно Решение на КС, издадено по направеното искане, ще се въведе критерий и яснота, които ще са в унисон с чл.4, ал.1 във връзка с чл.119, ал.2, чл.120, ал.1 и чл.125 от КРБ България.

С уважение: проф. д-р Дарина Зиновиева