

ПРАВНО МНЕНИЕ
ПО ПРЕДМЕТА НА КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 9/2019 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Конституционно дело № 9/2019 г. е образувано на 13.06.2019 г. по искане на състав на Върховния административен съд (ВАС) за установяване на противоконституционност на чл. 142, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), а първоначално и на чл. 229, ал. 1, т. 6 от Гражданския процесуален кодекс, приложим на основание чл. 144 АПК в съдебното административно производство¹. С писмено уточнение от 18.07.2019 г. вносителят е конкретизирал искането си. Според мнозинството от съдебния състав, преценката, извършвана от съд, за съответствието на административния акт с материалния закон е съществен елемент от прилагането на закона, от което следва, че императивната разпоредба на чл. 142, ал. 1 АПК, определяща точно и безусловно приложимия закон, противоречи на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията (КРБ), тъй като не предоставя възможност на съда за собствена преценка относно приложимия закон в зависимост от всички обстоятелства по делото. Съгласно чл. 229, ал. 1, т. 6 ГПК във връзка с чл. 144 АПК съдът спира производството, когато КС е допуснал до разглеждане по същество искане, с което се оспорва конституционността на приложим по делото закон, но при преценката за съответствие на административния акт с материалния закон на основание чл. 142, ал. 1 АПК съдът трябва да приложи действащия към издаване на акта закон, дори последният да е обявен за противоконституционен. Според вносителите липсата на възможност да бъде съобразено решението на КС, обявяващо законова разпоредба за противоконституционна, спрямо административен акт, издаден преди това на основание тази правна норма, но оспорен по съдебен ред, като към датата на обявяване на противоконституционността спорът е бил висящ, обезсмисля съществуването на чл. 229, ал. 1, т. 6 ГПК, приложим на основание чл. 144 АПК в съдебното административно производство. В уточнението на искането съдебният състав е конкретизирал предмета на искането, посочвайки, че чл. 229, ал. 1, т. 6 ГПК сам по себе си не е противоконституционен и ако КС обяви за противоконституционен чл. 142, ал. 1 АПК искането в тази част е безпредметно. При съществуването обаче на чл. 142, ал. 1 АПК, спирането на съдебния административен процес на основание чл. 229, ал. 1, т. 6 ГПК във връзка с чл. 144 АПК се оказва изпразнено от смислено съдържание, което противоречи на принципа на правовата държава.

В определението си за допустимост от 17.09.2019 г. Конституционният съд намира, че искането е допустимо и следва да се разгледа по същество само в частта му за установяване на противоконституционност на чл. 142, ал. 1 АПК. Искането за установяване на противоконституционността на чл. 229, ал. 1, т. 6 ГПК във връзка с чл. 144 АПК според КС е недопустимо на основание чл. 18, ал. 2, т. 4 и 5 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС), защото изложените от вносителя обстоятелства не навеждат доводи за противоконституционност на чл. 229, ал. 1, т. 6 ГПК, а по същество представляват допълнителни аргументи по повод чл. 142, ал. 1 АПК. В уточнението на искането съставът на ВАС изрично заявява, че чл. 229, ал. 1, т. 6 ГПК сам по себе си не е противоконституционен, че противоречи на КРБ не изобщо, а само при приложението му в съдебното производство по АПК. Поради това КС допуска до разглеждане по същество искането на състава на ВАС само в частта за установяване

¹ С определение № 8433/05.06.2019 г. по адм. дело № 14226/2018 г. съставът на ВАС, V отделение, е установил несъответствие на разпоредбата на чл. 142, ал. 1 АПК с чл. 151, ал. 2 КРБ и на чл. 229, ал. 1, т. 6 ГПК вр. чл. 144 АПК с чл. 151, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 КРБ и е постановил спиране на касационното производство, след което е внесъл въпроса в КС.

противоконституционност на чл. 142, ал. 1 АПК и отклонява искането в останалата му част.

В особеното си мнение по определението за допустимост съдиите Гроздан Илиев и Анастас Анастасов считат искането за изцяло недопустимо. КС осъществява абстрактен нормен контрол за съответствие на закона с Конституцията. Извън компетентността на КС са случаите, при които е налице противоречива съдебна практика по приложението на закона, включително когато тя се отнася до приложим от ВАС по конкретно дело закон, обявен за противоконституционен. В тези случаи преодоляването на противоречията в съдебната практика се осъществява чрез тълкувателната дейност на ВАС и ВКС. В конкретния случай съставът на ВАС се е позовал на противоречива съдебна практика по обявена за противоконституционна разпоредба на ЗМВР, но Пленумът на ВАС не е бил сезиран за решаване по тълкувателен път на възникналите проблеми. При това положение КС, чиито правомощия са ограничени до упражняване на нормен контрол за конституционност, не би могъл да се произнася по въпросите, които съгласно чл. 125, ал. 1 от Конституцията са от компетентност на ВАС. Когато в хода на тълкувателна дейност Пленумът на ВАС констатира затруднения по приложението на чл. 151, ал. 2 от Конституцията, той разполага с правомощието по чл. 150, ал. 1 във вр. с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията да сезира КС с искане за тълкуване. С такова правомощие обаче състав на ВАС, който разглежда конкретно дело не разполага (съображенията за това съдиите са изложили по к. д. № 5/2019 г.). При положение, че КС не е компетентен да се произнася по въпросите, породени от противоречивата съдебна практика, свързана с приложението на закона по конкретните административни дела, искането се явява недопустимо. Недопустимостта на искането според съдиите е обусловена и от неизпълнението на задължението по чл. 17, ал. 1 ЗКС искането за обявяване противоконституционност на законова разпоредба да бъде обосновано с подробни и ясни съображения, които не са вътрешно противоречиви. При водещи съображения от една страна за необходимост КС да осъществи тълкувателното си правомощие по чл. 149, ал. 1, т. 1 КРБ относно приложното поле на чл. 151, ал. 2 КРБ (респ. правните последици на решението на КС, с което се обявява противоконституционност на приложимия закон), и от друга - заявен петитум за обявяване противоконституционност на чл. 142, ал. 1 АПК, е налице съществено противоречие между съобразителната част и диспозитива на искането, което не е преодоляно въпреки дадените указания за отстраняването му. Липсата на ясно определен правен интерес за обявяване за противоконституционна на оспорената разпоредба води до недопустимост на искането.

Смятам, че могат да бъдат обсъдени и други съображения, поставящи под въпрос допустимостта на искането. Правната логика и практиката на КС изискват сезиращите субекти в исканията си до Съда да мотивират единна воля за обявяване противоконституционността на атакуваните разпоредби². В случая от състава на ВАС,

² Вж. например **Определение на КС от 26.01.1993 г. по к.д. № 1/1993 г.**, с което КС отклонява искането на 47 депутати от 36-тото НС за тълкуване на чл. 68 КРБ като процесуално недопустимо поради липса на активна процесуална легитимация – по-малко от изискуемата по чл. 150, ал. 1 КРБ 1/5 от депутатите. Вж. също **Определение № 4 от 21.07.1994 г. по к. д. № 5 от 1994 г.**, в мотивите на което КС изтъква: „Всеки народен представител има свое индивидуално право да сезира Конституционния съд, но то може да бъде валидно упражнено единствено съвместно, колективно от минимум 1/5 народни представители. Тази група от народни представители, упражнявайки своите правомощия съвместно, трябва да има една воля, едно становище, едно мнение по поставения проблем пред КС. Те трябва да са единни в становището, че даден акт на НС или на президента е противоконституционен... Противното би означавало, че КС може да постановява свои актове въз основа на искане, което не се поддържа от минимум 1/5 от народните представители... Групата от 49 народни представители няма единно мнение, едно становище относно противоконституционността на предвиденото в Наказателния кодекс смъртно наказание. Тази група народни представители няма и еднакво становище относно съдържанието, смисъла и идеите на конституционния законодател по чл. 28 от Конституцията. Няма единна воля, изградена въз основа на индивидуалните воли на всеки народен представител за съвместно, колективно упражняване на правото им по чл. 150, ал. 1 от Конституцията за сезирането и еднозначното решаване на поставения пред КС проблем... Следователно КС не е сезиран валидно по чл. 149, ал. 1, т. 1 и 2 от Конституцията от минимум

отправил искането, двама от тримата съдии мотивират искането за обявяване на противоконституционност, а съдията Славовска излага аргументи в противоположен смисъл. Т.е. няма ясно изразена обща воля от вносителите за обявяване на противоконституционността на разпоредбата. Нещо повече, действително липсата на еднопосочна практика на съдебните състави в различните съдилища може да доведе до ангажиране на тълкувателната дейност на ВАС, вместо да бъде сезиран КС, който не може да тълкува задължително закони, а само Конституцията. Независимо от гореизложеното, искането е допуснато от КС в частта за обявяване на противоконституционността на чл. 142, ал. 1 АПК, поради което ще представя правното си мнение и по същество.

Считам, че искането за обявяване на противоконституционност на чл. 142, ал. 1 АПК следва да бъде отхвърлено, като съображенията ми са следните:

1. Относно приложимия закон в различните съдебни производства по АПК съгласно практиката на КС

В Административнопроцесуалния кодекс след измененията и допълненията, приети през 2018 г., бяха диференцирани правилата относно меродавния момент при определяне на приложимия закон в производствата пред съд по реда на АПК.

По отношение на индивидуалните (и общите) административни актове още от влизането в сила на АПК през 2006 г. се прилага оспореното правило на чл. 142, ал. 1 съответствието на административния акт с материалния закон да се преценява към момента на издаването му. Съгласно ал. 2 на същия член, установяването на нови факти от значение за делото след издаване на акта се преценява към момента на приключване на устните състезания.

По отношение на нормативните административни актове съгласно новата разпоредба на чл. 192а АПК (обн. ДВ, бр. 77 от 2018 г., в сила от 01.01.2019 г.) компетентността на органа за издаване на подзаконовия нормативен акт се преценява към момента на издаването му, а съответствието му с материалния закон - към момента на постановяване на съдебното решение.

Считам, че възприетият от законодателя различен подход при определяне на меродавния момент при преценката за съответствие с материалния закон е обоснован и следва от различната правна характеристика на ненормативните и нормативните административни актове. Доколкото правните последици от нормативния акт не се изчерпват с еднократното му приложение, то несъмнено в производството по оспорването му следва да се отчете междуременно настъпила промяна в обуславящия го закон. В допълнение, разпоредбата на чл. 192а вече е била атакувана пред КС³. С

1/5 народни представители, които да имат една воля, едно становище, единно мнение относно конституционността на смъртното наказание. Само на това основание искането е недопустимо и следва да бъде отклонено."

³ Вносителите (група депутати) са оспорили разпоредбата на чл. 192а, изречение второ АПК с аргументите, че тя противоречи на чл. 4, ал. 1 КРБ и поставя държавата в неоправдано привилегировано положение – „създава възможност държавата, чрез органите на изпълнителната власт, да издава подзаконов нормативни актове в противоречие с действащия материален закон и въпреки това, физическите и юридическите лица да не могат да ги оспорят успешно пред съд, поради това, че в хода на съдебното обжалване държавата може да интервенира законодателно и да санира недействителния подзаконов нормативен акт, след което съдът ще бъде длъжен да прецени законосъобразността на атакувания подзаконов нормативен акт към момента на постановяване на съдебното решение и съответно да се произнесе, че същият е вече законосъобразен". Според КС съдебният контрол за законосъобразност на подзаконовите административни актове е израз на правозащитната функция във всяка правова държава и чрез него се гарантира съдебна защита на правата и законните интереси на гражданите (чл. 4, ал. 1 и чл. 117, ал. 1 КРБ). По дефиниция тези актове съдържат административноправни норми, които се отнасят за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно действие (чл. 75, ал. 1 АПК). Съдебното оспорване на подзаконов нормативен акт се осъществява по реда на раздел III от Глава X АПК (чл. 185-196). В него не са посочени основанията за оспорване на тези актове, но по силата на препащата

Решение № 5 от 19.04.2019 г. по к.д. № 12/2018 г. КС отхвърля искането за обявяване противоконституционност на чл. 192а, изречение второ със следните мотиви: „Принципно положение, е че съответствието на административния акт с материалния закон се преценява към момента на издаването му (чл. 142, ал. 1 АПК). Подзаконовите нормативни актове обаче не изчерпват действието си с еднократното им прилагане. Те са източник на общозадължителни правни правила, с които трябва да се съобразяват другите нормативни административни актове от по-ниска степен, както и общите и индивидуалните административни актове. Подзаконовият нормативен акт няма самостоятелен живот извън закона – той винаги трябва да е в изпълнение на закона и в рамките на закона. Това изискване трябва да е валидно към всеки момент от неговото действие и за него съдът следи служебно. Поради това чл. 15, ал. 1 от Закона за нормативните актове (ЗНА) изисква съответствие на нормативните административни актове с Конституцията и с другите нормативни актове от по-висока степен. Ако в хода на производството пред съда до приключване на устните състезания, законът, с който трябва да се съобразява нормативният административен акт, е изменен, настъпва нов юридически факт. В съдебния процес той не може да бъде игнориран, а следва да бъде съобразен, за да се изпълни изискването на ЗНА за непрекъснатост на съответствието на подзаконовия нормативен акт със закона. Затова чл. 196 АПК, като препраща към разпоредбите за оспорване на индивидуалните административни актове, изрично изключва приложението в този случай на ал. 1 на чл. 142 АПК, но не и на ал. 2 от същия. Съгласно последната разпоредба установяването на нови факти от значение за делото след издаване на акта се преценява към момента на приключване на устните състезания. Новата разпоредба на чл. 192а АПК в атакуваната ѝ част – изречение второ, всъщност преповтаря и конкретизира заложеното в чл. 142, ал. 2 АПК по отношение на момента на преценката за материална законосъобразност на подзаконовите нормативни актове. Тя не създава правна несигурност, нестабилност и непредвидимост. Тази разпоредба закрепва изрично трайно установена практика на ВАС, с което постига точно обратния ефект. Поради това КС не намира да е налице несъответствие с разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Останалите аргументи за противоконституционност се отнасят до целесъобразността на оспорената разпоредба на чл. 192а. КС не споделя виждането, че държавата „чрез органа си на законодателна власт може да интервенира законодателно и да санира недействителния подзаконов нормативен акт“, с което държавата се поставя в привилегировано положение и „винаги ще може да печели административните дела, заведени от засегнатите физически и юридически лица“. Няма спор, че законодателната власт в България се осъществява от Народното събрание (чл. 62, ал. 1 от Конституцията). Неоспоримо обстоятелство е, че никоя друга власт не може да попречи на законодателя да приема, отменя или изменя закони, с които да регулира обществените отношения. Искането не държи сметка за това, че дори подзаконовият нормативен акт да бъде отменен от съда поради материалната му незаконосъобразност, правният ефект от отмяната се поражда само заанапред (чл. 195, ал. 1 АПК), като през време на действието му този акт се счита за законосъобразен и поражда валидни правни последици. Породените от такъв акт правни последици през периода на неговото действие се уреждат служебно от компетентния орган в срок не по-дълъг от три месеца от влизане в сила на съдебното решение. В тези последици се включват въпроси като: валидността на възникналите правоотношения, преценка за придобити, погасени или изменени права и преценка за вредите (имуществени и/или неимуществени) от нарушени

норма на чл. 196 АПК са приложими основанията за оспорване на индивидуалните административни актове по чл. 146, при отчитане на спецификите, свързани с производството по издаването и правната им природа. Съгласно т. 4 на чл. 146 АПК едно от основанията за атакуване на тези актове е противоречието им с материалноправни разпоредби. С новосъздадения чл. 192а, изречение второ АПК законодателят изрично посочва момента, към който съдът извършва проверка на материалната законосъобразност на подзаконовите нормативни актове – това е моментът на постановяване на съдебното решение.

права. По този начин правата на гражданите и юридическите лица винаги ще бъдат гарантирани, а интересите им – защитени".

Следователно КС приема, че е допустимо да се прилагат различни правила по отношение на меродавния момент на преценката за материална законосъобразност на ненормативните и на нормативните административни актове, и че това не противоречи на чл. 4, ал. 1 КРБ. Решението на КС е правилно. Въпрос за законодателна целесъобразност е как ще бъдат уредени съответните производства по обжалване на административни актове, естествено при спазване на основните конституционни принципи и разпоредбите на Основния закон. Както сочи КС в Решение № 21 от 26.10.1995 г. по к.д. № 18 от 1995 г., „законовата или доктринална квалификация на един административен акт като нормативен, индивидуален или общ, вътрешноведомствен или външен, не може да бъде конституционен критерий и не изключва този акт ex constitutione от кръга на съдебно обжалваемите актове. Това не означава, че законодателят не е ограничен от Конституцията, той остава ограничен от общите конституционни принципи - например не могат да бъдат изключени от съдебно обжалване административни актове, които засягат основни конституционни права“. Видът на административния акт обаче не е самостоятелен конституционен критерий и не ограничава законодателя в неговата преценка. Преценката дали един административен акт нарушава или застрашава права или законни интереси на граждани и/или юридически лица може да бъде извършена само от компетентния съд след изясняване на конкретните обстоятелства и тълкуване на конкретния административен акт. Съгласно това решение въпросите, свързани с характера на порочите, процедурата по съдебното обжалване и правните последици от постановеното решение, са предмет на законодателна уредба и съдебна практика и са извън компетентността на Конституционния съд.

2. Отношението на чл. 142, ал. 1 АПК към правната сигурност като компонент на правовата държава

Правната сигурност е съществен компонент на принципа на правовата държава, установен в Преамбюла на Конституцията и в чл. 4. Без съмнение, както поддържа и КС в трайната си практика, понятието за правова държава не трябва да бъде неприсъщо натоварвано, но сигурността и доверието на гражданите в закона е съществен негов белег. Принципът на правовата държава според КС изисква законодателят да бъде последователен и предвидим, да не допуска създаването на взаимноизключваща се правна уредба (Решение № 9 от 30.09.1994 г. по к.д. № 11 от 1994 г., Решение № 5 от 29.06.2000 г. по к.д. № 4 от 2000 г.⁴). Приеманите закони следва да гарантират правната сигурност, в т.ч. като се зачитат придобитите от гражданите и юридическите лица съгласно закона права, и те да не се променят в полза на държавата и във вреда на гражданите и ЮЛ. Принципът на правовата държава не се изчерпва с изискването законът да бъде спазван, но и че приетите закони трябва да отговарят на началата, на които стъпва едно демократично управление. Ето защо поначало законодателят може да преценява дали и какви условия да включва в приеманите от него закони, с които регулира съответни обществени отношения, но като се съобразява с духа и разпоредбите на Конституцията и на Закона за нормативните актове (ЗНА). Съгласно константната практика на КС правовата държава включва правната сигурност и стабилност, яснотата на правните предписания, вътрешната съгласуваност на нормативната уредба. Важна предпоставка за осигуряване на правната сигурност е предвидимостта в развитието на юридическата регламентация на обществените отношения. По отношение елементите на понятието „правова държава“ има обилна практика на КС⁵.

⁴ Съгласно последното решение несъвършенството на закона, изразяващо се в противоречие между негови разпоредби, и изобщо с действащото законодателство, нарушава принципа на правова държава.

⁵ В Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к.д. № 8/2004 г. КС отбелязва, че не е необходимо да бъдат изброени всички елементи и проявни форми на правовата държава, защото тя е динамично понятие. Наред с това Съдът е на мнение, че не бива да се допуска принципът за правовата държава да бъде неприсъщо

Разбира се, на първо място правовата държава изисква управлението да се подчинява на Конституцията и законите на страната (чл. 4, ал. 1 КРБ). В тази връзка всички актове, издавани или приемани от държавните органи, следва да бъдат законосъобразни. В контекста на настоящото конституционно дело се установява, че меродавният момент при преценката за материална законосъобразност в различните производства е различен. Разликите са обусловени от особеностите на правната природа на отделните производства, като се отчитат и относимите конституционни принципи. В оспорената разпоредба на чл. 142, ал. 1 АПК се предвижда, че в производствата по оспорване (на индивидуални и общи административни актове) пред съд съответствието

натоварван, при което всякакво правно нарушение да бъде квалифицирано като противоречащо на правовата държава, а оттук – ясното съдържание и приложимост на принципа да бъдат накарнени. Днес в европейското правно пространство широко се споделя разбирането за правовата държава, което включва както принципа за правната сигурност (формалния елемент), така и принципа за материалната справедливост (материалния елемент). „Правова държава“ означава упражняване на държавна власт на основата на конституция, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност. В **Решение № 4 от 11.03.2014 г. по к.д. № 12/2013 г.** КС приема, че законосъобразността на държавните дейности е изискване за тяхната предвидимост, на което правната сигурност е последица. Правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно като концепция законодателно регулиране на обществените отношения. Производни от принципа на правовата държава са принципът на правната сигурност, предвидимост и стабилност, забраната на същинското обратно действие на правните норми и принципът за закрила на законно придобити права. Поначало законът действа занапред и се прилага само по отношение на факти и обстоятелства, които възникват след влизането му в сила. Всеки нов граждански закон заварва и възникнали при действието на отменения закон юридически факти, които не са погасени, и в тези случаи се поставя въпросът за т. нар. обратно действие на новия граждански закон. Законодателят е овластен да определи свободно въпроса за границите на действие на законите във времето и по отношение на правоотношенията, които са възникнали при действието на отменения закон, но ще бъдат решени при действието на новия закон. Когато на новия закон се придава действие спрямо възникнали и съществуващи правоотношения, които са „заварени“, е налице несъщественно обратно действие или незабавно действие на новия закон. За да действа новият граждански закон спрямо възникналите преди влизането му в сила правоотношения, е необходимо законодателят изрично да им придаде обратна сила. При процесуалноправните разпоредби такова действие винаги е налице, защото то се отнася до всякакви производства, при които юридическите факти са възникнали в миналото, но не са настъпили правните им последици. Несъмнено новият граждански закон с придаването му на незабавно действие спрямо заварените производства може да преуреди по нов начин породените преди влизането му в сила юридически факти и правоотношения, като ги измени за в бъдеще съобразно неговите разпоредби, но това винаги е обусловено от съображения за справедливост и целесъобразност... Правилото за неретроактивност на правните норми трябва да се прилага във всички случаи, когато се цели с нови правни норми ограничаване на права или създаване на задължения за минало време, но то не важи за случаите, когато от нормативните актове се придобиват права. В **Решение № 12 от 13.10.2016 г. по к.д. № 13/2015 г.** КС отново отбелязва, че класически компонент на правовата държава във формален смисъл е принципът на законност. Изискването за достъпност и разбираемост, прецизност, недвусмисленост и яснота на законите, а оттук и за предвидимост, за съответствие с принципите и ценностите на Конституцията, са сред най-съществените негови измерения. В **Решение № 5 от 11.05.2017 г. по к.д. № 12/2016 г.** КС сочи, че съдът на ЕС извежда редица съществени измерения на принципа за върховенство на правото – законност и зачитане на правната йерархия, правна предвидимост и сигурност, забрана за обратно действие, закрила на правата и легитимните очаквания, възприети и на национално ниво. КС отбелязва, че позицията на законодателя относно това как да разреши конфликта за времевото действие на стария и новия закон от конституционноправна гледна точка не е въпрос за случайност или произволно решение, а такъв на претегляне на конкуриращи се ценности. Законодателните разрешения от такъв тип трябва да са резултат от преценка за конфликта на ценностите през призмата на пропорционалността. КС е последователен при използването на понятията правна предвидимост и сигурност в смисъла им на измерения на правовата държава, в съответствие с които е конституционно недопустимо законодателят впоследствие да налага неблагоприятни последици за правните субекти, които са действали точно в съответствие със съществуващата нормативна уредба. Съдът поддържа също така, че „предвидимостта е изискване към формирането и осъществяването на законодателната политика.“... В практиката на КС понятията „конституционно оправдани очаквания“ или „легитимни очаквания“ се свързват с правната предвидимост и сигурност и предполагат определени конституционни или законово предвидени предпоставки, когато основният закон препраща към законодателна уредба на дадена материя.

на административния акт с материалния закон се преценява към момента на издаването му. Именно в този момент административният орган – издател на акта, следва да е съобразил точното съдържание и смисъл на закона (нещо повече – чл. 59, ал. 2, т. 4 АПК изисква в акта да бъде посочено правното основание за неговото издаване). Органът – издател не може да съобразява обстоятелства като евентуално бъдещо атакуване на закона като противоконституционен (респ. да „предвиди“ решението на КС при вече отправено до КС такова искане), или бъдеща промяна в нормативната уредба. Противното би накърнило принципа на правна сигурност и доверието на гражданите в закона. Ако в наказателноправната материя се прилага най-благоприятният за дееца закон, действал в периода между извършването на престъплението и влизането в сила на присъдата, то в административното право и процес основание за възприемане на подобна формулировка няма. В наказателните производства става въпрос за засягане на жизненоважни интереси на гражданите, за права и принципи, установени в редица международни актове по правата на човека. Поради това и Конституцията в чл. 5, ал. 3 постановява, че „Никой не може да бъде осъден за действие или бездействие, което не е било обявено от закона за престъпление към момента на извършването му“, а чл. 2, ал. 2 от Наказателния кодекс допълва това правило, като сочи, че ако до влизане на присъдата в сила последват различни закони, прилага се този, който е най-благоприятен за дееца. В административноправната материя обаче аналогична разпоредба би създала правен хаос. Въвеждането ѝ би могло да доведе до оспорване на редица административни актове, както и до възобновяване на административни и съдебни производства по съображения за разлика в степента на засягане на права и законни интереси, за „по-благоприятен закон“. При динамично променящото се законодателство и предвид факта, че индивидуалните административни актове (ИАА) могат да бъдат както благоприятстващи, така и утежняващи, въвеждането на правило, подобно на това в НК, би могло да доведе до злоупотреба с права и до противоречие с принципа на правна сигурност и стабилност. Поради това административни актове, влезли в законна сила, не би следвало да бъдат служебно отменяни след влизане в сила на решение на КС, с което приложимата законова разпоредба, послужила като правно основание за издаване на ИАА, е обявена за противоконституционна. В допълнение, един ИАА може сам по себе си да не е противоконституционен, независимо че посоченото в него правно основание (разпоредба от закон) е било обявено за противоконституционно от КС. Поради това считам, че в чл. 142, ал. 1 АПК законодателят е въвел обосновано момента на издаване на индивидуалните административни актове като меродавен при преценката относно материалната им законосъобразност. В този смисъл не е налице противоречие с принципите за правна сигурност, предвидимост и защита на легитимните правни очаквания. Обратното – въвеждането на друг меродавен момент би могло да бъде в дисонанс с тези характеристики на правовата държава.

3. Някои разсъждения относно зачитането действието на решенията на КС във висящи съдебни производства

Действително в хипотезата на влязъл в сила административен акт решението на КС, с което приложим в производството материален закон е обявен за противоконституционен, не би могло да бъде автоматично приложено. В производството по съдебно оспорване на издаден ИАА обаче, ако преди постановяване на окончателното съдебно решение влезе в сила решение на КС, обявяващо приложимата като правно основание на ИАА законова разпоредба за противоконституционна, би следвало действието и съдържанието на решението на КС да бъдат зачетени. Влязлото в сила решение на КС може да бъде прието за нов факт от значение за делото по смисъла на чл. 142, ал. 2 АПК „установяването на нови факти от значение за делото след издаване на акта се преценява към момента на приключване на устните състезания“. В тази връзка не приемам становището на мнозинството на състава на ВАС в уточнението на искането до КС, че нов факт с правно значение по смисъла на чл. 142, ал. 2 АПК не би могъл да

бъде нормативен факт⁶, в случая решение на КС. В мотивите на **Решение № 12272 от 11.10.2018 г. по адм. дело № 10171/2018 г.** (отменящо Решение № 9355 от 09.07.2018 г. по адм. дело № 11520/2016 г.) петчленният състав на ВАС, V отд. възприема правилната според мен позиция, че „Основната цел на контрола от КС по чл. 151, ал. 2 и ал. 3 КРБ – отстраняване от правния ред на несъвместими с Конституцията законови положения и осуетяване на тяхното прилагане, налага конститутивното действие на постановеното решение да обхване и заварените висящи правоотношения, които са породени от юридически факти, попадащи в приложното поле на обявената за противоконституционна разпоредба, като тези правоотношения следва да бъдат уредени съобразно извършената промяна... Приемането на противното означава да се приложи законова норма, която е вече обезсилена... Ако РКС няма да намери приложение по конкретния спор, то спирането на съдебното производство до произнасянето на КС с влязло в сила решение би загубило смисъл... В тези случаи произнасянето на КС се явява преюдициален въпрос от значение за делото, който следва да бъде отчетен при постановяване на съдебния акт. На още по-голямо основание съдът следва да се съобрази с влязло в сила РКС, което обявява за противоконституционна приложима по конкретния висящ спор законова разпоредба. Действително към датата на издаване на административния акт нормата на чл. 214, ал. 2 ЗМВР е действащо право и съгласно чл. 142, ал. 1 АПК съответствието с материалния закон се преценява към този момент, но предвид конститутивното действие на РКС с влизането му в сила е налице ново правно положение, което съдът, пред когото спорът е висящ, е длъжен да отчете”. В **Решение № 235 от 09.01.2015 г. по адм. дело № 4690/2014 г.** на ВАС, VII отд., съдебният състав приема, че „тези правоотношения, които са възникнали въз основа на противоконституционната норма и които са приключили, не се ревизират, но тези правоотношения, които не са приключили, не могат да бъдат уреждани от противоконституционна норма”. Възприемам като правилни и мотивите в **Решение № 6603 от 04.06.2015 г. по адм. дело № 905/2015 г.** на състав на ВАС, VI отд., че „заварените висящи правоотношения, които са били породени от юридически факт, уреден с обявената за противоконституционна норма, следва да бъдат уредени съгласно извършената промяна. В този смисъл РКС се явява нов факт, който е с правно значение за делото и който с оглед нормата на чл. 142, ал. 2 АПК съдът е бил длъжен да вземе предвид при постановяване на акта си”⁷. В допълнение, съгласно мотивите на КС в **Решение № 24/12.12.1995 г. по к.д. № 30/1995 г.** на основание чл. 151, ал. 2, изр. 3 КРБ конституционното решение проявява отменителен ефект спрямо обявения от него за противоконституционен акт. Несъобразяването с решението на КС е

⁶ Както е посочено в Коментара на АПК, новите факти, настъпили след издаването на административния акт, които следва да бъдат взети предвид от съда, могат да бъдат както юридически, така и нормативни (източници на правото) - Вж. Пенчев, К. и др. Административнопроцесуален кодекс. Коментар. С., 2006, с. 295. При подзаконовите нормативни актове, съобразно новата разпоредба на чл. 192а АПК, ако след издаване на акта законът е променен, също намира приложение чл. 142, ал. 2 АПК. Промяната на закона е нов факт от значение за делото, който съдът е длъжен да прецени към момента на приключване на устните състезания, защото чл. 15 ЗНА регламентира изискването за непрекъсната съответност на подзаконовия нормативен акт със закона – вж. Янкулова, С., Т. Николова. Промените в Административнопроцесуалния кодекс - 2018. С., 2018, с. 218. На още по-силно основание едно решение на КС, обявяващо противоконституционност на приложимия по делото закон, следва да бъде взето предвид както в производството по оспорване на индивидуален, така и на нормативен административен акт. Решението на КС е специфична хипотеза на нов факт от значение за делото, като обявеният за противоконституционен закон не се прилага и спрямо висящите правоотношения, като това по административен акт, който е оспорен пред съд – вж. Еленков, А. и др. Административнопроцесуален кодекс. Систематичен коментар. Проблеми на правоприлагането. Анализ на съдебната практика. С., 2013, с. 944.

⁷ Също така, съгласно мотивите на **Решение № 8806 от 22.06.2017 г. по адм. дело № 7707/2016 г. на ВАС, V отд.**, с влизане в сила на решението на КС за обявяване противоконституционност на законова разпоредба и при висящност на производството по делото, съдът следва да се съобрази с цитираното решение като новонастъпил юридически факт от съществено значение за спора по смисъла на чл. 142, ал. 2 от АПК до приключване на устните състезания по настоящото дело. Това обстоятелство е настъпило в хода на съдебното производство и следва да бъде съобразено. Аргументи в посочения смисъл се съдържат и в редица други решения на ВАС.

нарушение на самата Конституция. В този смисъл, влизането в сила на решение на конституционната юрисдикция дори не е обикновен факт от значение за производството, а факт, който следва да бъде съобразен във всички висящи административни и съдебни производства по оспорване на административни актове, издадени на основание обявената за противоконституционна законова разпоредба. Това съобразяване е следствие от общозадължителната сила на актовете на КС и гаранция за зачитането ѝ.

От друга страна, при оспорване на индивидуални административни актове по правило те не подлежат на изпълнение, докато тече производството по оспорването им, тъй като подадената жалба има суспензивен ефект (освен в предвидените в закона хипотези)⁸. Поради това, ако преди постановяване на окончателното съдебно решение по повод оспорения ИАА влезе в сила решение на КС, последното следва да бъде приложено по висящото дело. Независимо от действието си в бъдеще, решенията на КС имат и незабавно действие след влизането си в сила спрямо висящите производства⁹. Действително то не е изрично указано в чл. 151, ал. 2 КРБ и въпросът в спорен в правната теория и практика. Смятам обаче, че само при това тълкуване има полезен смисъл разпоредбата на чл. 150, ал. 2 КРБ (на основание на която и съдебният състав на ВАС е внесъл в КС искането по настоящото конституционно дело). Какъв би бил смисълът от спирането на делото пред ВКС или ВАС и отправянето на искане за обявяване противоконституционност на приложимия закон, ако впоследствие решението на КС не би могло да бъде взето предвид при постановяване на окончателния съдебен акт?¹⁰ Действително би било уместно допълване на разпоредбата на чл. 150, ал. 2 или на чл. 151, ал. 2 КРБ в посочения смисъл, но и при липсата на подобен изричен текст считам, че това е единственото логически издържано и с полезен ефект приложение на сезирането на КС от решаващи състави на върховните съдилища.

Мнението ми е, че чл. 142, ал. 1 АПК може и трябва да се тълкува и прилага едновременно и в съзвучие с ал. 2 на същия член, както и с разпоредбата на чл. 229, ал. 1, т. 6 ГПК. Възможността за конформно на Конституцията тълкуване на тези разпоредби трябва да бъде предпочетена пред обявяването противоконституционността на чл. 142, ал. 1 АПК. Изложените от вносителите мотиви не обуславят еднозначен правен извод за противоконституционност на оспорената разпоредба. Съображенията на сезирация състав визират изключително тясната хипотеза, когато по време на висящността на производство пред съд по оспорване на индивидуален или общ административен акт влезе в сила решение на КС, с което разпоредбата на материален закон, послужила за правно основание на акта, бъде обявена за противоконституционна. Това са малобройни случаи, съществуването или бъдещото възникване на които не може да обоснове цялостна неконституционност на чл. 142, ал. 1 АПК. Нещо повече, именно с цел да не бъде допуснато влизането в сила и изпълнението на актове, основани на противоконституционен закон, са въведени и правилата на чл. 15 ЗСВ (когато прецени, че закон противоречи на Конституцията на

⁸ Като допълнителни аргументи, съгласно чл. 54 АПК административният орган спира производството по издаване на ИАА, когато КС е допуснал разглеждането по същество на искане, с което се оспорва конституционносъобразността на приложим закон, както и при наличието на образувано друго административно или съдебно производство, ако издаването на акта не може да стане преди неговото приключване. Съгласно чл. 102 АПК срокът за възобновяване на производството по издаване на адм. акт по глава VII АПК тече от влизане в сила на акта, дори основанието за възобновяване да е възникнало преди този момент.

⁹ Според проф. Ж. Сталев никакво преквалифициране на приключените правоотношения, възникнали въз основа прилагането на противоконституционния закон, не е възможно. Навлезем ли обаче в зоната на правоотношенията, които са висящи (неприключени) към влизането в сила на обезсилващото решение на КС, действието на противоконституционния закон спрямо тези правоотношения се преустановява, той не може повече да се прилага. В това се състои незабавното действие на обезсилването на противоконституционния закон по чл. 151, ал. 2 КРБ. – вж. Сталев, Ж., Н. Неновски. Конституционният съд и правното действие на неговите решения. С., 1996, с. 28 и сл.

¹⁰ В тази връзка подкрепям становището на съдия Славовска в искането до КС, че целта на чл. 150, ал. 2 КРБ и чл. 229, ал. 1, т. 6 ГПК е да се осуети прилагането на противоконституционен закон по висящо дело.

Република България, съдът уведомява ВКС или ВАС, а прокурорите и следователите - главния прокурор), и на чл. 229, ал. 1, т. 6 ГПК (съдът спира производството, когато КС е допуснал разглеждането по същество на искане, с което се оспорва конституционосъобразността на приложим по делото закон). При съмнение относно конституционосъобразността на приложим по делото материален закон гражданските и административните съдилища биха могли да използват активно своята сигнална функция, като до произнасяне на върховната си съдебна инстанция (по повод сезирането или не на КС) считам, че те биха могли да спрат производството пред тях на основание чл. 229, ал. 1, т. 4 ГПК (когато в същия или в друг съд се разглежда дело, решението по което ще има значение за правилното решаване на спора). Съгласно действащата редакция на чл. 150, ал. 2 КРБ единствено съставите на ВКС и ВАС могат непосредствено да сезират КС с искане за установяване противоконституционност на приложим закон. На останалите съдилища за съжаление тази възможност не беше предоставена с последния Закон за изменение и допълнение на Конституцията от 2015 г., макар да имаше такова предложение. На практика обаче спорове относно конституционосъобразността на приложимото материално право по-често възникват именно в долните инстанции при разглеждане на спора по същество. Освен това, не всички съдебни спорове достигат до ВКС или ВАС. Затова всички съдилища при констатация за противоконституционност на приложимо право следва активно да използват възможността, предоставена им от чл. 15 ЗСВ.

Естествено, правовата държава изисква и от самото Народно събрание да не приема закони, противоречащи на Конституцията. За да бъде осигурена възможността евентуална противоконституционност да бъде санкционирана, сезирането на КС с искане за обявяване на противоконституционност не е ограничено със срок. Правната сигурност и предвидимост обаче на практика водят до необходимостта при преценка за противоконституционност на законова разпоредба да бъдат предприети съвременни действия по сезиране на КС, по възможност още преди законът да е породил правни последици и да е засегнал права и законни интереси. Затова и съгласно чл. 17, ал. 2 ЗКС искания за обявяване на противоконституционност на закон могат да се отправят от деня на обнародването, без да е нужно законът да е влязъл в сила. От друга страна, сезирането на КС години след влизането в сила на дадена разпоредба (още повече мотивирано от приложимостта ѝ в определена тясна хипотеза) не допринася за правната сигурност, а може да се окаже и безпредметно. Именно правната сигурност обуславя и действието за в бъдеще на актовете на КС, установено в чл. 151, ал. 2 КРБ, съгласно която актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизането на решението в сила. Както бе посочено по-горе, считам, че действието на решението на КС следва да се разпростре и спрямо висящите административни и съдебни производства, но това не обуславя противоконституционност на оспорената разпоредба на чл. 142, ал. 1 АПК, тъй като разпоредбите се допълват, а не си противоречат.

Действително би следвало гаранциите за изпълнение и зачитане решенията на КС да бъдат уредени изрично и подробно, и то по правило в Конституцията¹¹. В други държави въпросът е уреден по различен начин. Съгласно чл. 40 от Органичния закон за Конституционния съд (трибунал) на Кралство Испания, решенията на Съда, обявяващи противоконституционност на закон, не могат да бъдат основание за преразглеждане на решения/присъди, ползващи се с *res judicata*, основани на противоконституционния закон,

¹¹ Понастоящем, съгласно чл. 94, ал. 4 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, ако Конституционният съд със свое решение обяви отделен закон или друг акт или част от него за противоконституционен, НС урежда възникналите правни последици в срок до два месеца от влизането в сила на решението. Тук се имат предвид не последиците от самото решение на КС, а възникналите правни последици от приложението на закона до влизането в сила на акта на КС. Липсва обаче санкция за неспазването на този срок, поради което той придобива пожелателен характер. Това налага да се осигури зачитането на решенията на КС във висящите административни и съдебни производства, като им се признае качеството на преюдициални факти по отношение разрешаването на конкретните спорове.

освен при наказателни или санкционни административни производства, при които противоконституционността на разпоредбата би довела до намаляване на наказанието/санкцията, изключване, освобождаване от отговорност или ограничаване на отговорността. Съгласно чл. 190, ал. 4 от Конституцията на Република Полша решението на КС, обявяващо противоконституционността на нормативен акт, на който се базира окончателен административен или съдебен акт, е основание за възобновяване на производството или за отмяна на акта. В нашата Конституция подобен текст липсва, но все по-остро се очертава необходимостта от изясняване на правните последици в тази хипотеза, най-вече когато с административни или съдебни актове, издадени/постановени въз основа на обявен впоследствие за противоконституционен закон, вече са нарушени основни права на гражданите. КС вече е сезиран с отделно искане по този въпрос от Пленума на ВАС по конституционно дело № 12/2019 г., присъединено към к.д. № 5/2019 г. Един от въпросите по посоченото дело е именно „Какво е действието на решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на закон, по отношение на заварени правоотношения и висящи съдебни производства, с оглед разпоредбата на чл. 151, ал. 2 изр. трето от Конституцията на Република България“. Друг от въпросите също има отношение и към настоящото производство: „При какви условия се проявява възстановителното действие на решение на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон, изменящ или отменящ действащ?“. С оглед установяване на стабилна и безпротиворечива практика КС следва да приложи еднакъв подход и да изложи еднопосочни мотиви при решаването на тези две конституционни дела. Надявам се представените в настоящото правно мнение съображения също да допринесат за произнасяне на изчерпателно и аргументирано решение.

В заключение, считам, че искането за обявяване противоконституционност на чл. 142, ал. 1 АПК следва да бъде отхвърлено.

С уважение:

(доц д-р Зорница Йорданова)