

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

По конституционно дело № 1/2022 г.

**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

Вх. № 130-14  
Дата 05.05.2022г.

ПРАВНО МНЕНИЕ

от СТЕФКА СТОЕВА

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 24.02.2022 г. по к.д. № 1/2022 г. съм поканена да изложа правното си мнение относно отправеното до Конституционния съд от Пленума на Върховния административен съд искане по реда на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията за даване на задължително тълкуване на чл. 4, ал. 1; чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията във връзка с отговор на въпроса „Изисква ли принципът на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, всички спорове за законността на актовете и действията на административните органи да бъдат подведомствени на Върховния административен съд, предвиден в чл. 119, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията и специализираните административни съдилища, създадени по силата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията?“

Мнението ми е, че искането е допустимо.

Поставеният от вносителя на искането въпрос не е уреден на конституционно ниво. Разпоредбата на чл. 119, ал. 1 от Конституцията само изброява съществуващите към момента на приемането ѝ съдилища, които осъществяват правораздаването, без да конкретизира кой от тях какви дела може да разглежда. С чл. 133 от Конституцията е предоставено структурата и организацията на всички съдилища /общи и специализирани/ да се уреждат със закон /Решение № 10 от 29.04.1998 г. по к.д. № 8/1998 г./ . Така чл. 128, ал. 1 и 2 от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/ /обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., посл. изм. и доп. бр. 15 от 19.02.2021 г./ определя подведомствените на административните съдилища дела, като уредбата е сходна с тази по отменените Закон за административното производство /ЗАП/ и Закон за Върховния административен съд /ЗВАС/ . Гражданският процесуален кодекс /ГПК/ /обн., ДВ, бр. 59 от 20.07.2007 г., посл. изм. бр. 15 от 22.02.2022 г./ предвижда в чл. 14, ал. 1, че на съдилищата са подведомствени всички граждански дела, докато чл. 103 определя като

подсъдни на районния съд всички граждански дела, с изключение на тези, които са подсъдни на окръжния съд като първа инстанция. Наказателно-процесуалният кодекс /НПК/ /обн. ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., посл. изм. бр. 85 от 12.10.2021 г./ в чл. 35, ал. 1 предвижда, че на районния съд са подсъдни всички наказателни дела освен подсъдните на окръжния съд. Търговският закон /ТЗ/ /обн., ДВ, бр. 48 от 18.06.1991 г., посл. доп. бр. 25 от 29.03.2022 г./ предвижда компетентният съд по различните видове иски да е окръжният съд.

Освен празнотата в разпоредбата на чл. 119, ал. 1 съществува неяснота и противоречие в разпоредбите на чл. 124 и чл. 125 от Основния закон, които се изразяват в това, че първата от тях предвижда Върховният касационен съд да осъществява върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища, а втората – възлага на Върховния административен съд правомощието да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Конституционният съд по друго искане за тълкуване по к.д. № 13/2017 г. е имал възможност да се произнесе, че ”разпоредбата на чл. 125, ал. 1 от Конституцията не посочва изрично, че възстановеният Върховен административен съд осъществява административното правораздаване, тоест че той разрешава конкретните административни спорове, поради което е налице неяснота, чието преодоляване следва да се извърши по тълкувателен път”. Тази съществуваща празнота в Основния закон може да бъде отстранена чрез даване от Конституционния съд на задължително тълкуване на поставения от вносителя въпрос.

За неяснота на конституционните разпоредби, на които се иска задължително тълкуване свидетелстват и постъпилите вече по делото становища и правни мнения с противоположно съдържание както по допустимостта, така и по съществуването на поставения за тълкуване въпрос. На този въпрос Конституционният съд досега не е давал задължително тълкуване, макар да има решения, постановени при осъществяване на контрол за установяване на противоконституционност на закони, които го засягат.

Намирам, че между субектите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията именно Върховният административен съд има правен интерес да поиска задължително тълкуване на посочените в искането му конституционни разпоредби, защото на него Основният закон е възложил разрешаването на административните спорове и упражняването на надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване, поради което е логично той да пита само на него

ли са подведомствени административните дела. Конституционният съд нееднократно е упражнявал правомощието си за даване на абстрактно тълкуване на разпоредби от Основния закон, свързани със съдебната власт, като е приемал, че сезиращите субекти имат правен интерес, независимо че те не са от съдебната власт /вж. Решение № 10 от 29.04.1998 г. по к. д. № 8/1998 г.; Решение № 1 от 08.02.2022 г. по к. д. № 17/2021 г./.

Налице е значим конституционен проблем, защото поставеният за тълкуване въпрос е свързан с изясняване на границите на подведомственост на административните съдилища и от отговора му в някои случаи ще зависи действителността на постановени съдебни решения. Даването на нормативно тълкуване относно поставения в искането въпрос е конституционно значимо за установяване на задължителни, безспорни и трайни критерии /в този смисъл Решение № 8 от 23.04.2018 г. по к.д. №13/2017 г.; Определение от 24.04.2013 г. по к.д. № 2/2013 г./.

Отговорът на въпроса по искането е особено важен, защото освен средство за осъществяване на върховенството на Конституцията той е и израз на превантивен подход за осигуряване на конституционносъобразност на бъдещи закони /вж. Решение № 13 от 15.12.2010 г. по к.д. № 12/2010 г.; Решение № 8 от 23.04.2018 г. по к.д. №13/2017 г./.

По същество на поставения за задължително тълкуване въпрос изразявам мнение, че отговорът би следвало да е положителен.

С действащата Конституция от 1991 г. Върховният административен съд е възстановен, като с разпоредбата на чл. 119, ал. 1 е прогласено, че правораздаването се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, от общите съдилища – апелативни, окръжни и районни, и от съществуващите към момента специализирани съдилища – военните. Конституционният съд вече е отчел като част от достиженията на Конституцията на Република България от 1991 г. уреждането на конституционно ниво в чл. 120, ал. 1 на прекия съдебен контрол за законност върху актовете и действията на административните органи и възстановяването на закрития през 1948 г. Върховен административен съд /Решение № 8 от 23.04.2018 г. по к.д. № 23/2017 г./.

На основание чл. 119, ал. 2 от Конституцията с изменението на чл. 39 от Закона за съдебната власт /ЗСВ/ /отм./, извършено с § 120 ПЗР АПК /обн., ДВ, бр. 30 от 2006 г./ бяха създадени и 28 специализирани административни съдилища за разглеждане на определени със закон административните спорове. Целта на законодателя е да възложи упражняването на прекия съдебен контрол за законосъобразност на всички актове и действия на административните органи, освен изрично посочените със закон, само на

административните съдилища, като се имат предвид увеличения брой и сложността на административните спорове, свързани с актове на Министерския съвет, на министрите, с данъци, околна среда, строителство, конкуренция, обществени поръчки, избори, уволнения на държавни служители и пр.

Върховният административен съд и административни съдилища са създадени от конституционния и обикновения законодател като специализирани съдилища по съображения от политическа целесъобразност, като целта е отделянето и подобряването на административното правосъдие, превръщането му в модерен, сериозен и значителен дял от правораздаването в държавата.

С възстановяването преди повече от 25 години на Върховния административен съд и създаването преди повече от 15 години на административните съдилища, както и с приемането на Административнопроцесуалния кодекс през 2006 г. системата на специализираното административно правосъдие е напълно изградена, поради което понастоящем няма основание административни дела да се разглеждат и от общите съдилища. Подобна възможност сега не може да бъде изведена от Решение № 13 от 22.07.1993 г. по к.д. № 13/1993 г., в което правилно за момента е прието, че до изграждане на предвидената в конституцията нова система на съдебната власт административното правораздаване по силата на параграф 9 от преходните и заключителните разпоредби ще се осъществява от съдилищата на заварената съдебна система, както и че Върховният съд е компетентен да упражнява правомощията на Върховния административен съд по чл. 125, ал. 2 от Конституцията до приемане на новите устройствени и процесуални закони за съдебната власт. Новата система на съдебната власт отдавна е създадена, но по аргумент на противното на цитирания параграф може да се направи изводът, че след като Върховният административен съд е създаден и функционира, именно той, а не заварените съдилища трябва да осъществяват функциите, възложени му с чл. 125 от Конституцията. От факта на установяване на конституционно ниво на Върховния административен съд по пътя на тълкуването може да се направи извод, че именно той ще правораздава по административните спорове, които Конституцията и процесуалните закони /ЗАП, ЗВАС, АПК/ предоставят в негова подведомственост.

Специализираните съдилища, в т.ч. административните, не се различават функционално и организационно от общите съдилища. Системата на административните съдилища не е създадена, за да подпомага общите съдилища, нито да разглежда едновременно с тях едни и същи спорове. Двата вида съдилища имат

различна предметна компетентност, поради което те правораздават едновременно и паралелно, но без да се дублират. Обратното би заличило изцяло смисъла от създаването им. След като волята на законодателя е да се създаде в системата на съдилищата самостоятелно звено от съдилища за административно правораздаване, то административните спорове трябва да се отнасят от него в подведомственост на тези съдилища. Със създаването на административните съдилища „правосъдието бива поставено на две паралелни релси” /Друмев, Е. Конституционно право, 1998 г, с. 508/.

Разликите между делата, разглеждани от общите и административните съдилища са много и сериозни, но бих посочила само най-важните.

На първо място предметът делата е различен, защото административните съдилища са създадени, за да разглеждат правни спорове, свързани със законосъобразността на актовете и действията на административните органи. Особено следва да се акцентира върху разликата във вида на правоотношенията – в административното право отношенията между страните са на власт и подчинение, докато в гражданското право основна характеристика на отношенията между страните е тяхната равнопоставеност. Административнопроцесуалният кодекс, за разлика от Гражданския процесуален кодекс предвижда различни самостоятелни правила на водене на съдебния процес в установеното като двуинстанционно административно правосъдие, като например служебното начало, касационните основания и пр. За разлика от административните съдилища, другите съществуващи специализирани съдилища – военните, също са самостоятелно звено в системата на съдебната власт. Те дори стоят по-близо до общите съдилища, защото с тях прилагат същия процесуален закон – Наказателно-процесуалния кодекс и касационната им инстанция е обща – Върховният касационен съд. Поради това приликата между тези специализирани съдилища и общите съдилища е много по-голяма, а разликата се състои само в субектите на разглежданите дела, но тя е напълно достатъчна, за да бъдат определени военните съдилища като самостоятелно звено.

В практиката си Конституционния съд приема, че административните съдилища са самостоятелно звено в съдебната власт. Например в Решение № 3 от 07.07.2015 г. по к.д. № 13/2014 г. е прието, че „На върха на двете самостоятелни звена на съдебната власт са поставени Върховният касационен съд и Върховният административен съд”.

Конституционният съд вече се е произнесъл и за ясната граница между правомощията на Върховния касационен съд и Върховния административен съд в Решение № 1 от 14.01.1999 г. по к.д. №34/1998 г. „Системата от правораздавателни

органи е очертана в чл. 119, ал. 1 от Конституцията, а предвидените в нея самостоятелни Върховен касационен и Върховен административен съд имат определени в основния закон самостоятелни правомощия – чл. 124 и 125. Щом един акт, с който се засягат права и законни интереси на лицата, има белезите на административен, компетентен да се произнесе по жалба срещу него е именно Върховният административен съд. Доколкото този акт не е административен, компетентен да провери неговата законосъобразност ще бъде Върховният касационен съд.” На същата основа почиват и мотивите на Решение № 3 от 17.05.1994 г. по к.д. № 1/1994 г.

Независимо че общите и специализираните съдилища са самостоятелни звена в съдебната власт, те осъществяват общата за тази власт дейност по разрешаване на правни спорове. Поради това не е необходимо те да се противопоставят, като се сравнява важността и обществената значимост на разглежданите от тях дела. В действителност и случаите на предоставените за разглеждане от общите съдилища административни спорове са малко, като съществуват и обратните случаи – административните съдилища да разглеждат наказателни постановления, които са правораздавателни, а не административни актове. Поради това не мисля, че за изхода на настоящето конституционно дело следва да се обсъждат характера и важността на административните спорове, предоставени за разглеждане от общите съдилища на основание посочените в искането закони, защото предмет не е разглеждането на тяхната конституционност, а искане за тълкуване на конституционни разпоредби. Други критерии, освен предметът на делото не би трябвало да имат значение при спазване на изискването за подведомствеността на делата между общите и административните съдилища и когато той е административен, компетентен да разгледа делото е само създаденият с тази цел специализиран административен съд. В тези случаи промяната на компетентния съд не променя характера на спора и не го превръща от административен в исков. Подобно насочване на административни спорове за разглеждане от общите съдилища противоречи на мотивите на Решение № 8 от 23.04.2018 г. по к.д. № 13/2017 г., съгласно които „ Правосъдна функция да упражнява пряк съдебен контрол за законосъобразност на административните актове, притежава само първоинстанционният съд по административни дела.”

Разпоредбата на чл. 124 от Конституцията вмениява на Върховния касационен съд правомощието да осъществява върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища. Не мисля, че в понятието „всички съдилища”

конституционният законодател включва Върховния административен съд, защото той е равен по степен на Върховния касационен съд и неговите решения не се контролират от Върховния касационен съд. Също така той не включва и несъществуващите към момента на приемане на Конституцията специализирани административни съдилища. Същевременно с конституционната разпоредба на чл. 125 са очертани правомощията на Върховния административен съд и първото от тях е общото правомощие да осъществява на върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите конкретно в административното правораздаване. Видно от редакцията на текста конституционният законодател има предвид административното правораздаване като цяло, а не само части от него. Второто е специфичното правомощие, присъщо пак само на този съд да се произнася като първа инстанция по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закона.

Само Върховният административен съд и административните съдилища могат да осъществяват пряк съдебен контрол за законосъобразност на актовете и действията на административните органи при спазване на специфичния процесуален ред, залегнал в Административнопроцесуалния кодекс, като влязлото в сила решение на административен съд е задължително за гражданския съд относно това дали административният акт е валиден и законосъобразен /чл. 302 ГПК/. Упражняването на косвен съдебен контрол за законосъобразност върху административните актове от общите съдилища по реда на чл. 17, ал. 2 ГПК не променя горния извод. Косвеният контрол за законосъобразност не е средство за отстраняване на недействителността на актовете и действията на административните органи, а още по-малко може да служи за осъществяването на надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. В доктрината по категоричен начин се приема, че в административния процес инцидентният контрол е допустим спрямо всички непотвърдени от съд административни актове /Лазаров, К., Тодоров, И., Административен процес, 2020 г., с. 197/. Поради това тук въобще не може да става въпрос за обжалване пред съд на административни актове.

Положителна крачка в процеса по разграничаване на административните и общите съдилища е възможността, предвидена в чл. 128а АПК /нов-ДВ, бр. 77 от 2018 г./, съгласно който исквете за обявяване на нищожност на решения и определения, които преграждат по-нататъшното развитие на производството, постановени от

административните съдилища или Върховния административен съд могат да се подават безсрочно пред съответния административен съд.

Общите и специализираните съдилища следва да се зачитат взаимно, което означава да преустановят разглеждането на образувани пред тях дела, които не са им подведомствени и да ги изпратят за разглеждане на компетентния съд. С разпоредбите на чл. 135 АПК и чл. 63, ал. 9 ЗСВ законодателят е предвидил смесените петчленни състави, състоящи се от трима съдии от Върховния касационен съд и двама съдии от Върховния административен съд, които да разрешават спорозете за подсъдност между общите и административните съдилища. Целта на тези състави е да регулират правилното разпределение на спорозете с оглед характера им между посочените два вида съдилища. Проблемът възниква в случаите, когато обикновеният законодатель изрично е предвидил някои административни спорове да се разглеждат от общите съдилища и обратно – административните съдилища да разглеждат спорове, които не са свързани със законността на административни актове.

Както Конституционният съд вече се е произнесъл „Върховната надзорна функция на Върховния административен съд по ал. 1 на чл. 125 от Конституцията е белег на правовата държава /чл. 4, ал. 1/, защото е гаранция за защитата на правата и свободите на гражданите и юридическите лица срещу издаваните от органите на изпълнителната власт актове /вж. Решение № 8 от 23.04.2018 г. по к. д. № 13/2017 г./.

Съображенията ми за нарушаване на принципа на правовата държава с осъществяване на правораздаване по административни спорове от общите съдилища са следните:

1. Материалната компетентност на специализираните административни съдилища не трябва да е неясна и неопределена поради предоставяне разглеждането на административни спорове на други съдилища. Поначало това важно изискване следва да се спазва при създаването на всички специализирани съдилища, в т.ч. на административните. Обратното би създадо състояние на правна несигурност относно подведомствеността на административните спорове, която е несъвместима с принципа на правовата държава.

2. Гражданите и юридическите лица имат право на законен съд, на който спорът е подведомствен или подсъден. За тях е важно да е категорично установено, че актовете и действията на административните органи са обжалват пред създадените с тази цел административните съдилища. Те не могат при следване на законовата логика да предполагат, че компетентни да разглеждат административни дела по различни закони



могат да са районните съдилища, окръжните съдилища, Софийският градски съд или Върховният касационен съд, като примери могат да бъдат посочени за всички. Подобни изключения са несъвместими с принципа на правовата държава. При неправилно отправено искане за оспорване на административен акт до съд, повдигнатият спор за подсъдност значително би забавил приключването на административното производство, а естеството на този вид спорове изисква те да приключват в много по-кратки срокове от исковите производства.

3. Предоставянето за разглеждане на административни спорове на общите съдилища всъщност е връщане назад във времето, когато не съществуваха специализираните административни съдилища. Подобно незачитане или дори подценяване на административните съдилища, на практика води до избягване или затрудняване на упражняването на ефективен пряк съдебен контрол върху всички актове и действия на административните органи. Предоставяне на разглеждането на административни спорове на общите съдилища противоречи на общата клауза за обжалваемост на всички административни актове по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, тъй като общите съдилища могат да осъществяват само косвен съдебен контрол върху административните актове.

4. Въпросът, с който сте сезирани е изключително важен, защото би могъл да рефлектира върху действителността на решения, постановени от общите съдилища по административни спорове. Твърдяната в искането неяснота в конституционни разпоредби създава възможност по подведомствен на административните съдилища спор да се произнесе съд от системата на общите съдилища и на това основание постановеното решение да страда от съществен порок. Този въпрос е предмет на Тълкувателно постановление № 1 от 29.09.2016 г. по т.д. № 1/2015 г. на Върховния административен съд – ОСС и ГК и ТК на Върховния касационен съд. Съдилищата са приели, че съдебен акт, постановен от съд, който не е компетентен по правилата на подведомствеността, разпределящи делата между гражданските и административните съдилища, е недопустим, тъй като с прогласяване на неговата нищожност, произтичащите от това правни последици създават правна несигурност по отношение на спорното материално правоотношение. Личното ми мнение обаче съвпада с това на групата съдии от Върховния касационен съд, подписали решението с особено мнение, в смисъл, че подобно решение не е недопустимо, а е нищожно, защото ГПК /чл. 14, ал. 1/ и АПК /чл. 128, ал. 1/ определят подведомствените, а не подсъдните дела съответно на общите и административните съдилища и това разпределение на гражданските и

административните дела не е въпрос на родова, местна или функционална подсъдност. Постановеното от незаконен състав конкретно решение е нищожно, независимо от причините за този порок.

5. След като упражняването на върховната надзорна функция за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване съгласно чл. 125, ал. 1 от Конституцията принадлежи само на Върховния административен съд, който стои на върха на пирамидата на специализираните административни съдилища, то считам, че е недопустимо защитата на гражданите и юридическите лица от незаконните актове и действия на административните органи да се осъществява от други съдилища, различни от административните. Законодателна целесъобразност е да се създадат специализирани административни съдилища за правораздаване по административните спорове, но не е законодателна целесъобразност някои от тези спорове, подведомствени вече на административните съдилища, обикновеният законодател да предоставя за разглеждане от общите съдилища. Тази важна надзорна компетентност не може да бъде ограничавана от обикновения законодател, нито да бъде предоставена на някой от общите съдилища, в т.ч. и на Върховния касационен съд. Подобно законодателно разрешение е в разрез с принципа на правовата държава по чл. 4, ал.1 от Конституцията, който изисква упражняване на държавната власт на основата на Конституцията, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на Конституцията /Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к. д. № 8/2004 г./.

6. Предметната компетентност на административните съдилища е изрично очертана в разпоредбите на чл. 120 и 125 от Конституцията, като конституционният законодател е създал Върховния административен съд като „втори връх“ в пирамидата на съдилищата, воден от идеята за създаване на отделно специализирано административно правосъдие, което да упражнява контрол за законност на актовете и действията на администрацията.

7. Принципът на правовата държава изисква законите и решенията на Народното събрание, които са задължителни за всички държавни органи съгласно чл. 86, ал. 2 от Конституцията, да се спазват и от самото Народно събрание. Поради това законодателната власт не би следвало да нарушава правилата на подведомственост на административните съдилища, установени от самата нея в Административнопроцесуалния кодекс. Тълкувателният въпросът съвсем не се свежда

до това дали понастоящем съд от системата на общите съдилища ще разгледа спор, свързан с патент, а е много по-генерален – допустимо ли е Народното събрание в нарушение на установените правила за подведомственост в бъдеще да размества дела от специализираните съдилища, в т.ч. от административните в общите съдилища.

Предвид горното считам, че при тълкуване в тяхната взаимна връзка разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията може да се приема, че административните спорове за законност на актовете и действията на административните органи са подсъдни при спазване на правилата за местна подсъдност само на специализираните административни съдилища и на Върховния административен съд.

С уважение:

/Стефка Стоева/