

|                                |            |
|--------------------------------|------------|
| <b>ВЪРХОВЕН КАСАЦИОНЕН СЪД</b> |            |
| Изх. №                         | U-252      |
| Дата на регистриране:          | 21-03-2022 |



Ex. № 83 К1  
Дата 22-03-2022

На Ваш № 71-КД/24.02.2022 г.

**ДО  
Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА  
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,**

Приложено, изпращам Ви становище на Върховния касационен съд (ВКС) по конституционно дело № 1/2022 г., във връзка с искането на Пленума на Върховния административен съд за даване на основание чл. 149, ал.1 от Конституцията задължително тълкуване на разпоредбите на чл.4, ал.1, чл. 119, ал.2, чл.120, ал.1 и чл. 125 от Конституцията, във връзка със следния поставен въпрос: „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 административните съдилища, включващи 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?“

-----**ЕНИ**-----: съгласно текста

С уважение,



**ГАЛИНА ЗАХАРОВА –  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВЪРХОВНИЯ  
КАСАЦИОНЕН СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

## СТАНОВИЩЕ

### на Пленума на Върховен касационен съд по конституционно дело № 1/2022г. на Конституционния съд на Република България

С определение от 24.02.2022г. по к.д.№ 1/2022г. Конституционният съд на Република България е допуснал за разглеждане по същество искането на Пленума на Върховен административен съд за даване на основание чл.149, ал.1 от Конституцията задължително тълкуване на разпоредбите на чл.4, ал.1, чл.119, ал.2, чл.120, ал.1 и чл.125 от Конституцията, във връзка със следния поставен въпрос:

„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 административните съдилища, включващи 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?

Пленумът на Върховен административен съд е обосновал интереса си от даване на задължително тълкуване с необходимост от: изясняване на „значим за законодателния орган конституционен въпрос относно подведомствеността на административноправните спорове“. Обосновал е искането си със следните аргументи: С разпоредбата на чл.125 от Конституцията /предвиждаща правомощието на Върховния административен съд да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване/ е поставено началото на изграждането на системата на административното правораздаване в Република България, която е доизградена със създаването, по силата на чл.119, ал.2 от Конституцията, на специализираните административни съдилища, които функционират от 2007г. С учредяването на системата на административните съдилища, на които е възложено правораздаването по всички административни дела, съгласно чл.128 АПК, законодателят е оставил за общите съдилища разглеждането на гражданските спорове. Разпоредбите на устройственият закон на съдебната власт определят подведомствеността на споровете пред съдилищата спрямо категорията дела – граждански, наказателни, административни. Критерият за разграничаване на гражданските и административните дела е методът на регулиране на правоотношението. Не са граждански, а са държавноправни /административни, финансови и т.н./ правоотношенията, регулирани с метода на власт и подчинение на

субектите на правоотношението. Различните видове дела не се разглеждат по един и същ съдопроизводствен ред – гражданските се разглеждат по реда на ГПК, наказателните по реда на НПК, а административните по реда на АПК, ДОПК или специалния материален закон. На конституционно ниво, разпределението на правораздавателната компетентност на съдилищата е осъществено с разпоредбите на чл.120, ал.1 и чл.125 от Конституцията, изразяващи волята на законодателя да отдели административното правораздаване, обособявайки го структурно и инстанционно в самостоятелна система, на върха на която стои Върховният административен съд. Тази логика изисква, съобразно принципа на правовата държава, всички административни дела да бъдат подведомствени на административните съдилища. Позовали са се на решения по к.д.№ 1/2013г., к.д.№ 3/1994г.,к.д.№ 6/2011г.,к.д.№ 2 /2000г., к.д.№ 13/1993г., к.д.№ 13/2017г. Според Пленумът на Върховен административен съд „принципът на правовата държава, закрепен в чл.4, ал.1 от Конституцията, изисква след създаването със закон на специализирани административни съдилища с обща предметна компетентност в административното правораздаване, всички административни дела, освен тези, подсъдни на Върховния административен съд, да бъдат подведомствени на специализираните административни съдилища, създадени по силата на чл.119, ал.2 от Конституцията“.

Върховният касационен съд не споделя тази теза по следните съображения:

Принципът на правовата държава, закрепен в чл.4, ал.1 от Конституцията изисква спазване и изпълнение на Конституцията, законите и другите нормативни актове от субектите, до които те са адресирани. Спазването и изпълнението на закона от държавните органи е основен белег на правовата държава. Конституционният съд вече е имал възможност да посочи в свое решение № 13 от 15.12.2010г. по к.д.№ 12/2010г., че „правилото на чл. 4 от Конституцията е основно начало на конституционния ред, основата на правното регулиране на всички обществените отношения, а понятието за правовата държава включва несъмнено и изискването за ясно, точно определяне на органите и техните функции и взаимоотношения“. Следва да се има пред вид и че законосъобразната дейност на държавните органи е гаранция за правата и свободите на гражданите.

Висша изява за законност е спазването на Конституцията, в която са установени правните основи на съдебната власт. Съгласно чл.119, ал.1 от Конституцията „правораздаването се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища.“ На конституционно ниво – сред органите на правораздаването – не са посочени административните съдилища, които са

създадени по-късно, съгласно чл.119, ал.2 от Конституцията, със закон, като специализирани съдилища. Те са включени през 2007г. при изброяването на видовете съдилища в нормата на чл.61, ал.1 от Закона за съдебната власт /ДВ бр.64/2007г./. В ал.2 на същата норма е предвидено, че на съдилищата са подведомствени граждански, наказателни и административни дела.

Съгласно чл.120, ал.1 от Конституцията – „**съдилищата** осъществяват контрол за законност на актовете и действията на административните органи“. Цитираната норма е ясна и недвусмислена – контролът за законност на актовете и действията на административните органи се осъществява от съдилищата, като правораздавателен орган. Конституционният законодател не е счел за необходимо да визира конкретен съд, защото не това е същественото, а необходимостта – да се осигурят на лицата гаранциите за законосъобразен контрол. Отговорът на въпроса, защо контролът за законност на актовете и действията на административните органи следва да се осъществява от съд, е даден в следващите норми от Конституцията. Това е така, защото съгласно чл.121 от Конституцията, **съдилищата** „осигуряват равенство и условия за състезателност на страните в съдебния процес“, „осигуряват установяването на истината“, в публичен процес, при мотивиране на актовете и гарантирайки правото на защита на страните /чл.122 от Конституцията/. Логично продължение и в съответствие с вече изложеното, следва и разпоредбата на чл.124 от Конституцията, която предвижда, че „Върховният касационен съд осъществява върховен надзор за точното и еднакво прилагане на **законите от всички съдилища**“. Така използваната от конституционния законодател широка формулировка /„законите“, „всички съдилища“/, съпоставена със следващата разпоредба на чл.125 от Конституцията, съгласно която „Върховният административен съд осъществява върховен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване“, изключва извод за предвидена в Конституцията възможност за стриктно разграничаване на подведомствеността на гражданските и административните спорове. В този смисъл е и решение № 21 от 26.10.1995г. по к.д.№ 18/95г., в което Конституционният съд приема, че „съгласно чл.120, ал.2 от Конституцията гражданите и юридическите лица могат да обжалват **пред съдилищата** всички административни актове, включително вътрешнослужебните, щом тези актове нарушават или застрашават техни права или законни интереси и не са изключени изрично със закон от съдебно обжалване“.

Този подход е логичен и практически обоснован поради следното:

Съдът е правораздавателен орган, на който Конституцията е възложила като основна компетентност властта да правораздава. Когато се говори за подведомственост на съдилищата<sup>1</sup>, се има пред вид тяхната

<sup>1</sup> Вж. Проф. д-р Сталев, Ж.Българско гражданско процесуално право. С.: Наука и изкуство, 1988, с.115.

компетентност да правораздават, т.е. да решават правни спорове. Вярно е, че на съдилищата са подведомствени граждански, наказателни и административни дела и че те се разглеждат по различен процесуален ред. Но докато не е трудно да бъдат разграничени гражданските и наказателните дела, не така стои въпросът с разграничаването на гражданските и административните дела. Много често те имат идентични субекти, едни и същи обекти могат да бъдат предмет и на граждански, и на административни правоотношения, като в практиката се увеличава броят на смесените фактически състави, което прави преценката гранична. Все повече са случаите, при които граждански правоотношения обуславят административни актове и административни актове пораждаат, изменят или погасяват граждански правоотношения. Разграничението е трудно, независимо от безспорно наложеният критерий – метод на регулиране на отношението и наложилият се в практиката допълнителен критерий – предмет на осъществяваната дейност. Съществуват правоотношения, регулирани от административното право, които са граждански и обратно, такива които са регулирани от гражданското право, които са административни. Този факт, винаги е бил отчитан от законодателя, който още от създаването на Административно процесуалния кодекс, в чл.135, ал.4, предвиди специална процедура за разрешаване на спорове за подсъдност между общите и административните съдилища. Впоследствие, именно непрекъснато растящият обем на образуваните дела за разрешаване на тези спорове за компетентност между гражданските и административните съдилища, доведе до необходимост и от изменение и допълване на нормата на чл.135 АПК /с ДВ бр.21/2021г./

Идеята, че с учредяване на системата на административните съдилища, законодателят желае да запази гражданските дела в компетентност на общите съдилища /чл.6, ал.1 ГПК-отм./, а на административните съдилища да възложи правораздаването по административни дела /чл.128 АПК/ - към настоящия момент не е проведена докрай от законодателя. С оглед отбелязаните специфики на гражданските и административните правоотношения и взаимодействието между тях, за да се обезпечи изпълнение на задължението на съдебната власт по чл.117 от Конституцията да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата, включително чрез осигуряване на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес съгласно чл. 6, ал. 1 и чл. 13 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, както и на чл. 47 от Хартата за основните права на Европейския съюз, предаването на компетентност от общите към специализираните съдилища, станало с изграждането на системата на административните съдилища и предвидено в АПК, не е абсолютно.

Българският законодател, съзнателно и целенасочено, през годините непрекъснато възлага чисто административни спорове за решаване на гражданските съдилища. Така, с § 19 от ПЗР на ЗИД на АПК /Обн., ДВ, бр.39/2011г./, той изрично възложи на районните съдилища по местонахождение на имота, разглеждането на административните дела по обжалване на индивидуалните административни актове по Закона за собствеността и ползването на земеделските земи и правилника за прилагането му и отказите за издаването им, при това по реда на Административнопроцесуалния кодекс, като тяхното обжалване е пред административен съд, отново по реда на Административнопроцесуалния кодекс. По реда на АПК изрично е предвидено да се разглеждат и посочените в искането на Пленума на Върховния административен съд спорове по чл.24, ал.7 от Закона за патентите и регистрацията на полезните модели, чл.67, ал.2 и чл.120, ал.2 от Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража.

Реципрочно в чл.128, ал.1, т.6 и т.7 АПК законодателят допуска възможност по реда на АПК административните съдилища да разглеждат гражданските /облигационни/ последици от незаконен акт, действие или бездействие на административен орган или длъжностно лице, включително от незаконосъобразно принудително изпълнение.

Според чл.17, ал.2 ГПК при разглеждане на дело, по реда на ГПК, общият граждански съд е компетентен да се произнесе инцидентно по валидността на административните актове, независимо от това дали те подлежат на съдебен контрол, а по законосъобразността им, само когато такъв акт се противопоставя на страна по делото, която не е била участник в административното производство по издаването и обжалването му. Косвеният съдебен контрол е средство за обезпечаване на законността в актовете и действията на административните органи и за отстраняване недействителността на административните актове.

Всичко това, дава основание да се счете, че именно принципът на законност, провъзгласен в чл.4 от Конституцията, изключва възможността да се възприеме тезата на Пленума на Върховния административен съд, че всички административни дела, освен тези, подсъдни на Върховния административен съд, следва да бъдат подведомствени на специализираните административни съдилища. Необходимостта от спазване и изпълнение на гореописаните норми на чл.119, ал.1, чл.120, чл.121, чл.122, чл.124 от Конституцията и цитираните закони не позволява на поставения въпрос да се даде положителен отговор. Следва да се има пред вид, че в конкретния случай, Конституционният съд е сезиран с искане с правно основание чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията. Съгласно решение № 13 от 15.12.2010г. по к.д.№ 12/2010г. на Конституционния съд - при нормативно тълкуване, правилото по чл.149, ал.1, т.1 следва да се прилага стриктно, Конституционният съд може да тълкува само

конституционни разпоредби и по този ред не могат да се запълват празнини по аналогия. Конституцията изрично не предвижда всички административни дела да се разглеждат единствено и само от административни съдилища и подобна възможност не може да бъде извеждана чрез тълкуване. Към настоящия момент продължава да е актуално решение № 13 от 22.07.1993г. по к.д.№ 13/93г. на Конституционният съд, съгласно което „установеното с разпоредбата на чл. 120 от Конституцията и действащо от 13 юли 1991 г. административното правораздаване в системата на правораздаването в Република България“, до цялостното му изграждане, ще се осъществява и „от съдилищата на заварената съдебна система“.

Съобразно изложеното, становището на Върховния касационен съд по поставения въпрос е, че принципът на правовата държава, закрепен в чл.4, ал.1 от Конституцията, не изисква всички спорове за законността на актовете и действията на административните органи да бъдат подведомствени на административните съдилища, включващи 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.

*Проектът за становище е изготвен от съдия Илияна Папазова и съдия Кристияна Гейковска*