

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 182 КД
Дата 16.07.2019 г.

изх. № 782/16.07.2019 г.
София,

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СОФИЯ

*№ 11 / 12.2
Определение се разпорежи
срещу № 78.07.19г.*

Приложено, изпращаме Ви искане за даване на задължително тълкуване на чл. 121, ал. 4 от Конституцията на Република България, приети с решение на пленума от 03.07.2019 г., както и препис-извлечение от протокола от заседанието на пленума, проведено на 03.07.2019 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ: Съгласно текста

ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

ПРЕПИС-ИЗВЛЕЧЕНИЕ

ПРОТОКОЛ

София, 3 юли 2019 година

Днес, 3 юли 2019 г., се проведе заседание на Пленума на Върховния административен съд при предварително обявения дневен ред:

.....
.....

2. Приемане на становище по конституционно дело №6/2019 г. за установяване противоконституционност на чл. 53, ал. 5, чл. 58, ал. 1, чл. 70, ал. 5, чл. 73, ал. 1, чл. 85, ал. 5, чл. 88, ал. 1 и чл. 201, ал. 1 от Изборния кодекс.

3. Отправяне на искане до Конституционния съд за даване на задължително тълкуване на чл. 121, ал. 4 от Конституцията на Република България.

4. Отправяне на искане до Конституционния съд за даване на задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията на Република България

ПРЕДСЕДАТЕЛСТВАЩ: ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ – председател на Върховния административен съд

СЕКРЕТАР: ЗОРНИЦА БОЖКОВА – секретар на II колегия на Върховния административен съд

.....
.....

По т. 3

.....

.....

След проведено явно гласуване „ЗА“ гласуват 47 съдии,
„ПРОТИВ“ – 15 съдии.

С оглед на резултатите от гласуването Пленумът на
Върховния административен съд

Р Е Ш И :

ОТПРАВЯ искане до Конституционния съд за даване на
задължително тълкуване на чл. 121, ал. 4 от Конституцията на
Република България.

.....

.....

ПРЕДСЕДАТЕЛСТВАЩ:

СЕКРЕТАР:



Варно с оригинали

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

ОТ

ПЛЕНУМА НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
за даване на задължително тълкуване на чл. 121, ал. 4 от
Конституцията на Република България

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България (Конституцията) Пленумът на Върховния административен съд (ВАС) отправя настоящото искане до Конституционния съд за даване на задължително тълкуване на чл. 121, ал. 4 от Конституцията във връзка с отговор на въпросите:

- 1.1. Всички съдебни актове ли представляват „актове на правораздаването“ по смисъла на чл. 121, ал. 4 от Конституцията?***
- 1.2. Какви характеристики следва да притежава един съдебен акт, за да бъде категоризиран като акт на правораздаването по смисъла на чл. 121, ал. 4 от Конституцията?***

- 1.3. Кои съдебни актове не са актове на правораздаване по смисъла на чл. 121, ал. 4 от Конституцията на Република България?**
- 2. Валидни ли са „актовете на правораздаването“ по смисъла на чл. 121, ал. 4 от Конституцията, които не са мотивирани?**
- 3. Допустимо ли е по смисъла на чл. 121, ал. 4 от Конституцията, в изрично посочени със закон случаи, излагането на мотиви към определени „актове на правораздаването“ да бъде осъществено след подаването на жалба срещу постановения акт?**

ПО ДОПУСТИМОСТТА НА ИСКАНЕТО ЗА ТЪЛКУВАНЕ НА ЧЛ. 121, АЛ. 4 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА

Искането е направено от субект на инициатива по чл. 150, ал. 1 от Конституцията – Пленума на Върховния административен съд, който може да сезира Конституционния съд да упражни правомощията си.

Върховният административен съд е призван от Конституцията да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. В изпълнение на това свое конституционно задължение, Върховният административен съд се произнася като касационна инстанция на

решенията на административните съдилища. С даването на задължително тълкуване на поставените тълкувателни питання ще се изяснят значими за осъществяването на касационен контрол въпроси относно характеристиките на актовете на правораздаването, конституционните изисквания за тяхната валидност, както и за обема, и съдържанието на мотивите към актовете на правораздаването.

Даването на задължително тълкуване на разпоредби от Конституцията е в правомощията на съда съгласно чл. 149, ал. 1, т. 1 от Основния закон.

По искане за тълкуване чл. 121, ал. 4 от Конституцията по предмета на поставените в искането въпроси, съдът не се е произнасял с решение или с определение за недопустимост на направеното искане (чл. 21, ал. 6 от Закона за Конституционен съд (ЗКС)).

Искането е направено в изискуемата от чл. 17, ал. 1 ЗКС писмена форма и съдържа реквизитите, предвидени в чл. 18, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС).

В случая разпоредбата, предмет на отправеното питане за абстрактно задължително тълкуване е конституционно значима за изясняване на правораздавателната компетентност на съдилищата, като основна функция на държавата, наред със законодателната и изпълнителната дейност и определена като основна дейност (но не и единствена) на една от трите власти – съдебната власт, както и относно характера и вида на издаваните от съдилищата актове и

изискванията за тяхната валидност. Следва да се има предвид, че именно съдебната власт е призвана от Конституцията да защитава правата и законните интереси на гражданите. В системата от правни гаранции за защита на правата и законните интереси на гражданите, съдебните са най-висши, поради което всеки аспект от правораздаването и правосъдието (в частност) е от изключително конституционно значение, тъй като чрез дейността на съдилищата се осигурява най-интензивната и категорична правна защита на гражданите, юридическите лица и държавата.

Относно точния смисъл на нормата на чл. 121, ал. 4 от Конституцията съществува неяснота, защото тя не отговаря изрично на поставените тълкувателни питання и това прави възможно при прилагането ѝ да възникне правен спор. Конституционната разпоредба не определя ясно и недвусмислено критерия коя дейност представлява правораздаване, всички съдебни актове ли са актове на правораздаването, кои са характеристиките на актовете на правораздаването и какви са конституционните изисквания за тяхната валидност.

Обоснованият интерес от даването на задължително тълкуване на цитираната разпоредба следва от неяснотата ѝ и от възможността за различното възприемане на нормативното ѝ съдържание. С даването на задължително тълкуване на поставените тълкувателни питання ще се изясни значим за законодателния орган, за общите и специализираните съдилища и за органите на държавна власт конституционен въпрос, още повече с оглед обсъжданите на организираната от Висшия съдебен съвет на 31 май в град Бургас Национална конференция, „За ефективността на

правосъдието“ проблеми свързани с натовареността на магистратите и необходимостта от възприемане на нов стандарт, съобразен с Конституцията във връзка с произнасянето и писането на мотиви към съдебните актове по определени дела. Достигането на подобна цел е в интерес на обществото и съответства на европейското разбиране за модерно правосъдие.

Даването на задължителни тълкувания на Конституцията е отделно и самостоятелно правомощие, предвидено изрично на отделен ред в каталога на правомощията на Конституционния съд (чл. 149, ал. 1 от Конституцията). Тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията не само е задължително спрямо всички, но на практика се превръща в част от самия конституционен текст. Конституционното правосъдие е елемент на европейския модел за правова държава. Определящо за компетентността на Конституционния съд е неговата основна задача да бъде гарант за върховенството на Конституцията. Специфична част при реализацията на тази задача според българския основен закон е самостоятелно предвиденото правомощие на конституционната юрисдикция да дава задължителни тълкувания на Конституцията. За да бъде то правилно разбрано, а и за да се избегне възможната подмяна на конституционно установени правомощия, тяхното заобикаляне или прехвърляне на отговорности, Конституционният съд в Решение № 8 от 1.09.2005 г. по к. д. № 7/2005 г. е изяснил каква е същината на това правомощие и какви са неговите функции, като е приел следното:

„Тълкуването, предвидено в чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България , е абстрактно. То не е

свързано с определен, конкретен конституционноправен спор. Тълкуването, което Конституционният съд прави на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, се отнася до всеобхватно изясняване на възможни юридически проблеми, които съществуват или които ще възникнат и по чийто точен смисъл се спори (определение № 2 по к.д. № 5 от 2005 г.).

Ноторно е, че между двата акта - тълкувания (съответната разпоредба, част от такава или комплекс от няколко разпоредби на Конституцията) и тълкуващия (съответното решение на КС), съществува определено отношение и взаимовръзка. Единият от тях е първичен и в този смисъл предпоставка за издаване на другия, тълкуващия акт, който винаги е вторичен. След издаването му обаче той образува с първичния акт единство, като, образно казано, тълкуващият акт се слива с тълкувания. Първичният акт не може повече да се прилага по начин, който се различава от постановеното във връзка с него решение на Конституционния съд.

Казаното позволява да бъдат формулирани, макар и накратко, функциите, свързани с разглежданото правомощие. Основна сред тях е съдействието на Конституционния съд чрез тълкуването на конституционните разпоредби да се изгради ясна и безпротиворечива система от норми. В този смисъл тълкуването се свързва пряко с ефективността на основния закон. Доколкото Конституцията е живо, действащо право, има пряко и непосредствено действие и стои на върха на пирамидата от нормативни актове, тази функция е от особено значение за правната система като цяло. **Втората функция може да бъде определена като превантивна. Тя е свързана с първата и**

практически неотделима от нея. Чрез изясняване точния смисъл на конституционните разпоредби и изграждането на стройна и безпротиворечива система на нормативните актове, свързани с Конституцията, тълкуването спомага за предотвратяване използването на санкционните правомощия на Конституционния съд и в частност обявяването на даден закон за противоконституционен.

Следователно правомощието на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията играе изключително важна роля при формирането и утвърждаването на върховенството на основния закон и съдейства за защитата и гарантира спазването на основните права и свободи на гражданите."

В Решение № 13 от 15.12.2010 г. по к.д. № 12/2010 г., за да се произнесе по поставените питання, Конституционният съд е отговорил на няколко предварителни въпроса, имащи отношение към искането за тълкуване. Първият е относно пределите на компетентността на Конституционния съд да даде задължително (нормативно, абстрактно) тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията. В тази връзка Конституционният съд е отговорил на въпросите: трябва ли да има неяснота и противоречия в прилагането на конституционните разпоредби или подлежат на задължително тълкуване и „ясните“ разпоредби по следния начин:

„С чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Конституционният съд е натоварен с правомощието да дава задължителни тълкувания на Конституцията, когато субектите, на които е признато правото да го сезират, сторят това (чл. 150 от Конституцията). Това автентично тълкуване

е средство за осъществяване на върховенството на Конституцията и е израз на превантивен подход за осигуряване конституционосъобразност на бъдещи закони, което не означава, че се възпрепятства извършването на конкретна проверка за установяване на противоконституционност на конкретния закон или други актове на Народното събрание, както и на актовете на президента (чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията). За българското конституционно право не стои проблемът за възможността да се извършва това тълкуване, наречено от самата Конституция „задължително“ и определяно като „абстрактно“ и „нормативно“. И двете наименования са коректни, тъй като с първото се означава, че Конституционният съд има право да дава тълкуване във от правен спор за конституционосъобразност на конкретен акт, каквото е тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, и се провежда разграничение между правомощията на съда. С второто се акцентира върху правното значение и ефекта на извършеното тълкуване - тълкувателният резултат е източник на обективното конституционно право.“

Следователно тълкуването, предвидено в чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, не е свързано с определен конкретен конституционноправен спор. Чрез изясняване съдържанието и смисъла на конституционните норми тълкувателната функция на Конституционния съд упражнява положително въздействие върху действията на публичните власти, защото разкрива заложените в Конституцията ръководни начала и общи критерии. По този начин се разкрива действителното значение на конституционните положения

(Решение № 4 от 21.06.1994 г. по к. д. № 8/1994 г.). Придържайки се към правомощието по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Конституционният съд ще открие идеите, които се съдържат в Конституцията, за да се очертае общата рамка, в която властите могат да действат. По този начин, чрез тълкуване на Конституцията, Конституционният съд определя конституционните механизми и критериите за поведение, които могат да се извлекат от конституционните норми (Решение № 4 от 21.06.1994 г. по к. д. № 8/1994 г.).

По изложените съображения Пленумът на Върховния административен съд намира, че искането за даване на задължително тълкуване на чл. 121, ал. 4 от Конституцията е допустимо и следва да бъде допуснато за разглеждане по същество.

ПО ВЪПРОС № № 1.1., 1.2., 1.3.

С помощта на понятието „правораздаване“ се изграждат ред основни понятия в гражданския и наказателния процес, в административното право (относно административното правораздаване) и международното право (относно международното правораздаване). Понятията съд и правосъдие, съдийска независимост, видове правораздаване (гражданско, наказателно, административно и т.н.), актове на правораздаването предпоставят понятието правораздаване. Съдът е такъв, учреден от Конституцията орган, чиято основна дейност е правораздаване.

Съдиите се ползват с независимост, когато правораздават. Само тези примери са достатъчни, за да се онагледят значението на понятието правораздаване и необходимостта да бъде изяснен смисълът, вложен от конституционния законодател относно характеристиките на актовете на правораздаване и изискванията за тяхната валидност.

Държавните органи рядко осъществяват еднородна дейност. Често един и същ орган е натоварен с различна по естеството ѝ дейност, поради което покрай основните си функции държавните органи често са натоварвани и с допълнителни такива от различен характер. Това налага да се очертае ясна разлика между естество на органа и естество на възложените му функции, а следователно и материално (а не формално) естество на издаваните от него актове.

Така например съдилищата са овластени да осъществяват спорна администрация на гражданските отношения (разрешаване на неправни спорове, като например разрешаването на споровете между съпрузите относно упражнението на родителските права спрямо децата и относно ползването на семейното жилище в производствата по Семейния кодекс) и безспорна администрация на гражданските отношения (т. нар. охранителни производства).

В теорията и практиката съществуват различни становища относно характера на актовете при осъществяване на спорна и безспорна администрация на гражданските отношения:

Според едното разбиране, актовете на съдилищата в производства по спорна и безспорна съдебна администрация (по осъществяване на административната дейност в съдебна форма) не

са правораздавателни актове, тъй като не съдържат всички или някой/някои от бележите на правораздавателен акт. Като белези на правораздаването се сочат: дейност по решаване на правен спор; спорът да се повдига чрез съответно сезиране; разглеждането на спора да става с участието на страните при следване на състезателно производство; решаващият орган да не е страна по спора и да не е субект на спорното правоотношение; правораздавателният орган да решава спора самостоятелно и независимо; актът, с който се разрешава спора, да има сила на пресъдено нещо. Но дори и тези белези се разделят на такива, които трябва да са налице при всяка правораздавателна дейност, и други, които се срещат в правораздавателната дейност, но от чиято липса сама по себе си не се губи качествена отлика на комплексното правно явление „правораздаване“.

Според другото разбиране, актовете на съдилищата в производства по спорна и безспорна съдебна администрация са правораздавателни актове. Приема се, че правораздаването обхваща и издаване на охранителни актове – т.нар. безспорно правораздаване.

Практиката на Конституционния съд относно правораздавателната компетентност на съдилищата, позволява да бъдат открити нейни основни характеристики, които се свеждат до следното:

Първата от функциите на конституционноустановените в разпоредбата на чл. 119, ал. 1 съдилища, е осъществяването на правораздаване – независимо разрешаване на конкретни правни спорове. По дефиниция това е съществена част от дейността на

съдебната власт (Решение № 8 от 23.04.2018 г. по к. д. № 13/2017 г.). Концентрацията на правораздаването в съдилищата е водещ признак на съвременната държава, закрепен конституционно в чл. 119, ал. 1 от Основния закон, в който се съдържа изброяване на видовете съдилища, а извънредни такива са недопустими (Решение № 6 от 27.03.2018 г. по к. д. № 10/2017 г.). Съдът се явява гарант за защита на основните права, свободи и законни интереси на правните субекти, както и за законосъобразното осъществяване на публичната власт от институциите и техните администрации. Основен принцип в осъществяването на съдебната власт е, че всеки правен субект разполага с право на справедлив и публичен процес пред безпристрастен и независим съд (Решение № 6 от 27.03.2018 г. по к. д. № 10/2017 г.). Според установеното от чл. 119, ал. 1 от Основния закон съдът правораздава. По своята същност правораздаването е монополна държавна дейност (Решение № 6 от 27.03.2018 г. по к. д. № 10/2017 г.). Правораздаването е дейност, която Конституцията предоставя на съдилищата (чл. 119 от Конституцията) и не може тя да бъде осъществявана без участието на съд (Решение № 1 от 01.03.2012 г. по к. д. № 10 /2011 г.). Съдът е този орган, който е компетентен да разреши конкретен правен спор, но със същественото уточнение, че доколкото осъществяването на правораздаването означава окончателно разрешаване на правния спор, то изискването на тази разпоредба ще се удовлетвори, щом законът допуска произнасяне и от друг несъдебен орган, но така, че окончателното решение ще може, ако заинтересованите страни пожелаят, по пътя на обжалването в качеството му на редовен способ за защита, да бъде взето от съд.

Щом решаването на правен спор може да стигне до съд, значи изискванията на правовата държава са спазени (Решение № 6 от 11 ноември 2008 г. по конституционно дело № 5 от 2008 г.). Разпоредбата на чл. 119 от Конституцията има за цел да представи правораздаването като основна функция на държавата наред със законодателната и изпълнителната дейност и да я определи като основна дейност на една от трите власти (Решение № 6 от 11 ноември 2008 г. по конституционно дело № 5 от 2008 г.). Разпоредбата на чл. 119, ал. 1 от Конституцията постановява, че правораздаването се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища. За да се изпълни разпоредбата, че правораздаването се осъществява от съдилища, достатъчно ще бъде окончателното разрешаване на правния спор да е предоставено на някой от посочените в текста съдилища. По този начин се гарантира изискването разрешаването на правен спор, т. е. осъществяването на правораздаването, да се извърши от съд (Решение № 6 от 11 ноември 2008 г. по конституционно дело № 5 от 2008 г.). Идеята е правораздаването, като дейност по разрешаването на правни спорове от независим орган в рамките на едно състезателно производство, не да се схваща като проблем на система от общи и система от специализирани съдилища, не неговото осъществяване да се ограничи в точно определена система от съдебни инстанции, а да се гарантира окончателното произнасяне по правния спор да бъде от съд както в организационен, така и във функционален смисъл. Така именно се изпълнява повелята на чл. 119, ал. 1 от Конституцията, че правораздаването се осъществява от изброените

в този текст съдилища (Решение № 6 от 11 ноември 2008 г. по конституционно дело № 5 от 2008 г.). Целта на чл. 119 от Конституцията не е да определя критерия, коя дейност представлява правораздаване, доколкото извън всякакво съмнение съдилищата не само правораздават, но могат да извършват и административна дейност в съдебна форма (Решение № 6 от 11 ноември 2008 г. по конституционно дело № 5 от 2008 г.). По дефиниция съдебната власт осъществява правозащитната функция на държавата. Нейното конституционно предназначение е чрез специфични средства за въздействие да осигури приложението на закона, когато са застрашени или нарушени права или законни интереси на всеки, който има право на защита (Решение № 8 от 1.09.2005 г. по к. д. № 7 / 2005 г.). В организационен аспект съдилищата са в основата на съдебната власт, а във функционален - тяхната дейност е най-същественото и решаващо нейно проявление. Чрез правораздавателния акт на съдилищата се решава правен спор, с което спорното става безспорно и по този начин чрез тяхната дейност се осигурява най-интензивната и категорична правна защита на гражданите, юридическите лица и държавата. Във всички конституционни модели съдилищата са основен (в някои и единствен) носител на съдебната власт. В действащата Конституция на Република България това качество на съдилищата, без да е провъзгласено изрично, е неоспоримо (Решение № 8 от 1.09.2005 г. по к. д. № 7 / 2005 г.).

От цитирана практика на Конституционния съд може да се достигне до следните изводи:

1. Характеристиките на правораздаване има дейността, която се изразява в независимо и самостоятелно решаване на правни спорове в условията на състезателност, чието начало се поставя със съответно сезиране и чийто краен акт се ползва със сила на пресъдено нещо.

2. Съдилищата не само правораздават, но могат да извършват и административна дейност в съдебна форма (да постановяват съдебни актове в производства по спорна и безспорна съдебна администрация), която не притежава някоя/някои от гореизброените характеристики и съответно да постановяват актове, които нямат правораздавателен характер.

Така например, в охранителните производства липсва правен спор. Те, само защото са въведени с Гражданския процесуалния кодекс (ГПК) и други закони, имат съдебен характер и той е основанието да се прилагат спрямо тях правилата, присъщи на съдебните производства (между които и правилото за мотивиране на актовете на правораздаване). Актът, с който завършва едно охранително производство е с превантивен характер и цели да предотврати правонарушенията в областта на гражданските отношения, а не да даде защита срещу незаконосъобразно развитие на гражданските отношения и да възстанови тяхното законосъобразно състояние. Тъй като правният ред в една държава не може да бъде безразличен към незаконосъобразното развитие на гражданските права, с него е уредена защитата на накърненото право (спорно, неудовлетворено или заплашено). Затова правораздаването е такова възстановяване на законността (защита и санкция при правонарушение), което се състои в разрешаване със

сила на пресъдено нещо на правни спорове от независим и неутрален орган с участието на страните. Правораздаването по смисъла на чл. 119 и сл. от Конституцията е проява на държавна власт, с изключение на осъществяването от арбитражните съдилища и международното правораздаване. Същевременно, възложените на съдилищата охранителни производства също представляват доброволна юрисдикционна дейност.

Ако правосъдието е създадено, за да възстановява с помощта на държавната принуда нормалното законосъобразно състояние на гражданските отношения, нарушени от незаконосъобразното тяхно развитие, то тогава „правораздаването“ се „задейства“ винаги по правен спор. А законът е уредил самостоятелните способности за защита (исковия, изпълнителния, обезпечителния – гражданския, административния процеси) в зависимост от предмета на спора.

Природата на дейността, извършвана от съда е основен въпрос за това що е правораздаване по смисъла на Конституцията. Същото приема Конституционния съд в Решение № 6 от 11 ноември 2008 г. по конституционно дело № 5 от 2008 г. „... не е приемливо критерий за това, дали дадена дейност представлява правораздаване или осъществяване на държавно управление, да бъде единствено правното положение на органа, който я осъществява, а не нейната природа“ и „...Доколкото пък правен спор се разрешава, без да са налице останалите признаци на правораздаването, тъкмо за това ще може да се приеме, че става въпрос за осъществяване на административна дейност.“.

Доброволната юрисдикция (каквато са охранителните производства) няма признаците на правораздаването. При това, не

всяко проявление на съдебно управление на граждански правоотношения е охранително производство, а само в определени случаи, възложени на съда от закона. Доколкото липсва ред, по който съдът да осъществи намеса, се прилагат общите правила на ГПК. При изброяване на нормите, които са неприложими за това производство, са пропуснати редица други, които поради естеството на охранителното производство не могат да бъдат приложени. Например правилата относно събиране на доказателства и проверката им, поради липсата на противна страна и др.

Най – после, ако охранителното производство съществува превантивно, за да се пазят нечии права от нарушаване, то този процес на съдебно съдействие, завършващ с акт на съдебно съдействие при правомерното проявление на гражданската правоспособност и на упражняването на гражданските права (без да се засяга правната сфера на друго лице и без сила на пресъдено нещо), протичащ едностранно, безспорно, несъстезателно и с изброеното се отличава от другите съдебни производства, то тогава същността на дейността на съда в това производство би следвало да се изключи от обхвата на понятието „правоприлагане“. Както е посочил Конституционният съд в цитираното решение, критерий за определяне на дадена дейност като „правосъдие“ или „правораздаване“ не може да бъде единствено правното положение на органа, който я осъществява. Така от приложното поле на чл. 121, ал. 4 от Конституцията, поради „природата“/същността на дейността, възложена на съда, могат да се изключат производства, които по същността си представляват доброволна юрисдикция или пък са проява на спорна администрация на граждански отношения.

Последните не са охранителни, но и те представляват държавна намеса в областта на гражданските отношения, която не е предизвикана от правонарушение.

Дори и охранителните производства, както и тези на спорна администрация да отразяват част от принципа на правото на защита на гражданските права и свободи, макар и превантивно или не със сила на пресъдено нещо, то правото на защита, в частност правото на достъп до съд няма абстрактно съдържание. В Решение № 6 от 14.06.2016 г. по к. д. № 1/2016 г. Конституционният съд приема, че: „Правото на защита, в частност правото на достъп до съд, обаче няма абстрактно съдържание. Конституцията изрично го свързва с накърняването на субективни права и законни интереси. Ако от стесняването на правните възможности спрямо определени участници в съдебното производство не произтича засягане на техните права и законни интереси, не може да се поставя въпросът за неоправдано ограничаване на конституционните им права.“. Следователно ако от стесняването на правните възможности спрямо страните по делото (ако липсата на мотиви на съдебния акт по определени производства представлява стесняване на правните възможности за страните), не произтича засягане на техните права и законни интереси, не може да се поставя въпросът за неоправдано ограничаване на конституционните им права. И макар тази теза да е изразена по повод преценка на основателността на искане за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 16, ал. 1, изр. 3 от Закона за банковата несъстоятелност, то тя изпълва съдържанието на принципите за правото на достъп до съд и правото на защита. Както се сочи в Решение № 4 от 11.03.2014 г. по к. д. №

12 от 2013 г. „Разпоредбата на чл. 121, ал. 1 от Конституцията вменява задължението за осигуряване на равенство на страните в съдебния процес на съдилищата като орган на съдебната власт, а не на законодателната власт. Съдилищата са задължени да осигуряват равенството и състезателността на участниците в съдебния процес, като прилагат точно процесуалните закони в приетия от законодателя вид.“. Право на законодателя е да обективира в правни норми своите виждания за уреждане на съответния вид обществени отношения, като вложи и разбирането си за справедливост, и за защита на обществения или личен интерес, предвид особеностите на отношенията. Не се отрича и правото му на законодателна целесъобразност, но само и единствено когато своеобразната законодателна автономия е в граници, осигуряващи върховенството на Конституцията и ненадхвърлящи установените от нея предели на възможни диспропорции – частично ограничаване на едни или други права. Проявна форма на по-общото понятие достъп до съд е осъществяване на правото на защита, каквото законодателят е предоставил на гражданите и в случаите, когато не се касае за накърняване, а за охраняване на техните законни права и интереси. Решението на законодателя за субсидиарното приложение на процесуален закон поради липсата на специален ред обаче не може да попълни смисъла на истинското понятие „правораздаване“ и поради това да „включи“ тези производства, непритежаваци белезите на правораздаване, в него.

Само защото на съда е възложено извършването на определени фактически действия по компетентност, не означава, че той правораздава в същинския смисъл на понятието.

Задължителното тълкуване на чл. 121, ал. 4 от Конституцията ще послужи, за да могат да бъдат отделени сред разнородните актове, които съдят постановява, тези, с които осъществява правораздавателни правомощия и съответно да бъде приложен спрямо тях присъщия на правораздаването правен режим.

Едва ли конституционният законодател е вложил в понятието „правораздаване“ всички онези действия и актове, които се разглеждат от съдилищата, без да се държи сметка за техния характер. Противното разбиране би противоречало и на същността и необходимостта от излагането на мотиви към актовете на правораздаването.

ПО ВЪПРОС № 2. и № 3.

След като бъде установен обемът на понятието „актове на правораздаването“ по смисъла на чл. 121, ал. 4 от Конституцията, Пленумът на ВАС намира за необходимо да бъде разтълкувана конституционната разпоредба и във втората ѝ част – относно мотивирането на актовете на правораздаването. Както вече беше посочено необходимо е съобразяване с различния характер на актовете на правораздаване в различните производства с оглед разкриване на смисъла, същността и необходимостта от излагането на мотиви към тях.

В теорията и практиката съществуват различни становища относно характера на мотивите и тяхната сила, от което зависи и отговорът на въпроса за валидността на актовете на правораздаването, които не са мотивирани и на който въпрос

разпоредбата на чл. 121, ал. 4 от Конституцията не дава ясен отговор.

Според едното разбиране източникът на силата на присъдено нещо е определен със закона и това е диспозитивът на решението, даващ констатация относно спорното право. Мотивите към решението не са част от него, а нарушаването на изискването за мотивираност на съдебния акт не означава липса на решение. В случай на такова нарушение, е налице основание за отмяната на решението като неправилно. По естеството си съдебното решение е едностранно властническо волеизявление на държавен правораздавателен орган, с което се разрешава правен спор. Нищожно е всяко решение, което не дава възможност да бъде припознато като валиден съдебен акт поради липса на надлежно волеизявление. Липсата на мотиви не се приравнява на липса на надлежно волеизявление, поради което не води до нищожност на съдебното решение.

Според другото разбиране решението е нищожно поради липса на мотиви, които да отразяват какво е прието за установено от фактическа страна, въз основа на какви доказателства, как съдът прилага към тях конкретни правни норми и как е стигнал до съответните правни изводи, както и че формалните мотиви са по същество липса на мотиви.

Съдебното решение представлява най-важният правосъден акт. Законодателят не дава легална дефиниция за съдебното решение, но пресъздава в законова разпоредба конституционната норма – актът на правораздаване се мотивира. Въпросът за правната същност на мотивите, за тяхната сила и значение е била

повод за множество дискусии. В литературата се застъпват две виждания – според едното¹ мотивите са съставна част на решението, според другото² решението е диспозитивът. В теорията въпросът за силата на пресъдено нещо на мотивите също е бил повод за множество дискусии и централна тема на множество статии и монографии.. В най-общ план могат да бъдат посочени две конкуриращи се помежду си становища. Зад тезата, че мотивите не се ползват със сила на пресъдено нещо, стоят автори като проф. Д. Силяновски, проф. Ж. Сталев и проф. Л. Корнезов. На противоположното мнение, а именно, че мотивите се ползват със сила на пресъдено нещо, е Н. Христов.

В съдебната практика също битуват различни становища. Върховния касационен съд (ВКС) чрез задължителната съдебна практика, намерила израз в Тълкувателно решение № 1 от 04.01.2001г. по т. гр. д. № 1/2000 г. на ОСГК на ВКС, както и в задължителното тълкуване на въпроса за това в кои случаи съдебното решение е нищожно, обективизирано в решение № 668 на ВКС, ИГО, постановено по гр. д. № 1790/2009 г. съдът приема, че липсата на мотиви не води до невалиден правораздавателен акт. В тълкувателно решение № 1 от 04.01.2001г. по т. гр. д. № 1/2000 г. на ОСГК на ВКС се приема, че: *„Със сила на пресъдено нещо се ползва само решението по отношение на спорното материално право, въведено с основанието и петитума на иска като предмет на делото. С решението съдът подвежда фактите под правната норма,*

¹ Христов, Н. Законна сила на мотивите на съдебните решения. – Правна мисъл, 1963, № 1, с.; Христов, Н. Ползват ли се със сила на пресъдено нещо мотивите на съдебните решения? – Социалистическо право, 1970, № 10, с.

² Силяновски, Д., Ж. Сталев. Граждански процес. С.: Наука и изкуство, 1958, с.; Сталев, Ж. Българско гражданско процесуално право. С.: Сиела, 2004, с.; Сталев, Ж. Сила на пресъдено нещо в гражданския процес. С.: Наука и изкуство, 1959, с. 174 и следв.

и ги обявява в диспозитива като правни последици, които се ползват със сила на пресъдено нещо. За това диспозитивът на решението, който чл. 189, б. "г" ГПК визира като констатацията относно спорното право, представлява източника на силата на пресъдено нещо. Мотивите към решението според чл. 189, ал. 2 ГПК не са част от него. Нарушаването на изискването за мотивираност на съдебният акт не означава липса на решение, а е основание за неговата отмяна като неправилно, т. е. те са елемент, но не иманентна негова част." Според решение № 668 на ВКС, ИГО, постановено по гр. д. № 1790/2009 г. съдебното решение е нищожно, когато е постановено от незаконен състав на съда, когато излиза извън пределите на правораздавателната власт на съда, когато решението не е изразено в писмена форма или е неподписано, когато волята на съда не може да бъде изведена поради абсолютна неразбираемост. Липсата на мотиви не се приравнява на липса на надлежно волеизявление, поради което не води до нищожност на съдебното решение.

В други случаи (например решение № 124 от 30.10.2015 г. по гр. дело № 191/2015 г. на ВКС, Второ гражданско отделение) съдът е прогласявал за нищожно решение поради неяснота и неразбираемост на мотивите.

Въпросът за мотивирането на съдебните решения е особено дискуссионен и в момента. След проведените обсъждания на първата Национална конференция „За ефективността на правосъдието“, организирана от Висшия съдебен съвет са поставени редица въпроси и предложения във връзка с мотивирането на

правораздавателните актове. Като примери могат да бъдат посочени следните:

1. В мотивите на съдебния акт съдът да акцентира само върху доводите на страната, за която решението поражда неизгодни правни последици;

2. Съдът да обяви първоначално само диспозитива на решението, а да изложи мотиви към него, само при постъпила редовна и допустима жалба;

3. Съдът да не се мотивира по доводите на страната, която е допуснала в производството употребата на език на омразата;

4. Съдът да не мотивира разпорежданията, с които оставя без движение или връща жалба на страна, която явно злоупотребява с правото на жалба. Например по т.нар. каскадни дела, когато се жали пореден отказ на съда да освободи страната от плащане на държавна такса.

5. Да се изготвят бланкови мотиви по определени категории дела

Така повдигнатите въпроси остават неизяснени на конституционно ниво. Нито теорията, нито практиката могат да бъдат преосмислени или консолидирани, ако не се разтълкува конституционната разпоредба, според която актовете на правораздаването се мотивират.

И теорията, и практиката обаче са единодушни, че за да се ползва от силата на пресъдено нещо, решението трябва да влезе в сила. Този факт е безспорен. Но дали обявяването на мотивите и диспозитива в един акт е конституционен императив следва да отговори Конституционният съд, като даде задължително тълкуване

на чл. 121, ал. 4 от Конституцията във връзка с отговора на въпроси № 2 и № 3 от настоящото искане. Конституционният съд е призван да изясни волята на конституционния законодател и смисъла, вложен от него в разпоредбата на чл. 121, ал. 4 от основния закон във връзка с правната същност на актовете на правораздаване и на техните мотиви.

С оглед така изложените аргументи, Пленумът на Върховния административен съд намира за необходимо да сезира Конституционния съд с искане за даване на задължително тълкуване на чл. 121, ал. 4 от Конституцията на Република България.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Молим, на основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България, да дадете задължително тълкуване на чл. 121, ал. 4 от Конституцията във връзка с отговор на въпросите:

1.1. Всички съдебни актове ли представляват „актове на правораздаването“ по смисъла на чл. 121, ал. 4 от Конституцията?

1.2. Какви характеристики следва да притежава един съдебен акт, за да бъде категоризиран като акт на правораздаването по смисъла на чл. 121, ал. 4 от Конституцията?

- 1.3. Кои съдебни актове не са актове на правораздаване по смисъла на чл. 121, ал. 4 от Конституцията на Република България?**
- 2. Валидни ли са „актовете на правораздаването“ по смисъла на чл. 121, ал. 4 от Конституцията, които не са мотивирани?**
- 3. Допустимо ли е по смисъла на чл. 121, ал. 4 от Конституцията, в изрично посочени със закон случаи, излагането на мотиви към определени „актове на правораздаването“ да бъде осъществено след подаването на жалба срещу постановения акт?**

Молим да конституирате по делото следните заинтересувани институции: Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет, министъра на правосъдието, Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, главния прокурор, омбудсмана на Република България и Висшия адвокатски съвет.

Предложението за сезиране на Конституционния съд на Република България с искане за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 121, ал. 4 от Конституцията е прието на заседание на Пленума на Върховния административен съд, проведено на 03.07.2019 г.

Приложение:

1. Препис — извлечение от протокол за проведено заседание на Пленума на Върховния административен съд на 03.07.2019 г.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВЪРХОВНИЯ

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД :

.....

/Г.Чолаков/