



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Изх. № 10-00-3..... 07-11-2019

На Ваш № 322/ 17.09.2019 г.

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

ОТ

ДАНАИЛ КИРИЛОВ  
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

ПО

КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 9/2019 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,  
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 17 септември 2019 г. в качеството ми на министър на правосъдието съм конституиран като заинтересована институция по конституционно дело № 9 за 2019 г., образувано на 17.07.2019 г. по искане на състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 142, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) и чл. 229, ал. 1, т. 6 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК), приложим на основание чл. 144 от АПК в съдебното административно производство. Със същото определение Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество само в частта относно установяване на противоконституционност на чл. 142, ал. 1 от АПК.

Вносителят твърди, че нормата на чл. 142, ал. 1, според която съответствието на административния акт с материалния закон се преценява към момента на издаването му, противоречи на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията.

Съгласно разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията решението на Конституционния съд има действие занапред, като противоконституционният текст не се прилага от деня на влизане в сила на решението.

Според вносителите при преценката за съответствие на административния акт с материалния закон съдът на основание чл. 142, ал. 1 от АПК следва да приложи действащия към издаване на акта закон, дори и той да е обявен за противоконституционен. Това обезсмисля правилото на чл. 229, ал. 1, т. 6 от ГПК, приложимо на основание чл. 144 от АПК, според което съдът спира производството, когато Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искане, с което се оспорва конституционността на закон, приложим по делото. Твърди се, че това противоречи на принципа на правовата държава.

С определение на Конституционния съд от 17 септември 2019 г. по конституционно дело № 12 за 2019 г. е допуснато за разглеждане по същество искане на пленума на Върховния административен съд за даване на задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията във връзка с отговор на три въпроса, първият от които е:

„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?“

Отговорът на този въпрос е свързан с произнасянето по настоящето дело.

Основание за отправяне на искане до Конституционния съд и в двата случая е една и съща противоречива практика на съдебните състави на Върховния административен съд.

Според едното становище решението на Конституционния съд има действие и по отношение на висящи, незавършени, но възникнали въз основа на обявената за противоконституционна разпоредба, правоотношения и съдебно-административни производства, като издадените индивидуални административни актове са незаконосъобразни и подлежат на отмяна, независимо че към издаването им законът е бил действащ. Или с други думи това становище признава частично обратно действие на решенията на Конституционния съд спрямо заварени административни правоотношения и съдебни производства.

Според другото становище решението на Конституционния съд има действие само занапред, като индивидуалните административни актове, издадени въз основа на обявен за противоконституционен закон, са законосъобразни и не подлежат на отмяна, тъй като към издаването им законът е бил действащ и е предвиждал основание за издаването им.

В становището си по к.д. № 12 от 2019 г. съм изразил мнение, че решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на закон, по

отношение на заварени правоотношения и висящи съдебни производства има действие занапред и не се отразява на законосъобразността на издадения преди това административен акт, но се явява правопрепятстващ факт относно влизането му в сила.

Изложеното становище изключва наличието на противоречие между правилото на чл. 142, ал. 1 от АПК и чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията.

Мотивите за това са следните:

Съобразяването на административния акт със съдържанието на материалния закон е едно от най-съществените изисквания към индивидуалните административни актове-чл. 146, т. 4 от АПК.

Член 4, ал. 1 и 2 от АПК предвижда, че административните органи действат в рамките на правомощията си, установени от закона, а административни актове се издават за целите, на основанията и по реда, установени от закона. Разпоредбата е проявление на принципа на правовата държава, установен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, съгласно който Република България е правова държава, която се управлява според Конституцията и законите на страната.

Член 59, ал. 2, т. 4 от АПК задължава административния орган да посочи правните основания за издаване на акта.

От изложеното е видно, че авторът на административния акт следва да се съобразява с изискването за съответствие с материалния закон според действащата в момента на издаването му правна норма.

Посочените изисквания към административните органи съответстват на конституционната норма на чл. 4, ал. 1 и се осигуряват не само от правилото на чл. 142, ал. 1 от АПК, а както бе посочено-от цял комплекс от правни норми.

При издаден законосъобразен административен акт и последвало обявяване на нормата, послужила като опора за издаването на акта, по време на висящото съдебно или административно производство, ще бъде несправедливо актът да бъде отменен като незаконосъобразен. Това би означавало да се приравнява дейността на административния орган, издал валиден административен акт, на дейността на административния орган, чийто акт е незаконосъобразен още към момента на издаването му. Съгласно чл. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ) държавата и общините отговарят за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност. Отговорността на държавата и общините е обективна, като по силата на чл. 9, ал. 1 от ЗОДОВ виновните длъжностни лица носят регресна отговорност за изплатените обезщетения.

Съгласно разпоредбата на чл. 151, ал. 2 от Конституцията решението на Конституционния съд има действие занапред, като противоконституционният текст не се прилага от деня на влизане в сила на решението. Това разрешение е в съответствие с принципа на правната сигурност.

От друга страна, чл. 150, ал. 2 от Конституцията постановява, че когато установят несъответствие между закона и Конституцията, Върховният касационен съд или Върховният административен съд спират производството по делото и внасят въпроса в Конституционния съд.

В случай че се приеме за вярно становището на част от съставите на Върховния административен съд, че издадените въз основа на обявен за противоконституционен закон индивидуални административни актове са законосъобразни и не подлежат на отмяна, това би обезсмислило възможността по чл. 150, ал. 2 от Конституцията.

С оглед на изложеното считам, че административните актове, основани на противозаконен закон, чиято противоконституционност е обявена по време на висящ процес, не следва да бъдат стабилизиращи със съдебното решение. В същото време тези актове не са и незаконосъобразни, защото към датата на издаване на акта законът е действашо право.

Тези административни актове биха могли да бъдат отменени не като незаконосъобразни, а може да се считат за издадени на отпаднало правно основание. Наличието на висящо съдебно производство пречатства влизането в сила на акта и същият не се ползва със стабилитет. Обявяването на противоконституционността на законова разпоредба е основание по чл. 142, ал. 2 АПК за отмяна на индивидуалния административен акт, издаден на същото основание. По този начин се реализира непосредственото действие на Конституцията, предвид върховенството ѝ в йерархията на нормативните актове, като не се допуска то да бъде осуетено от противоконституционни разпоредби.

Друг възможен подход е производството да бъде прекратено поради липса на предмет-съдът не може да разглежда законосъобразността на административния акт, защото липсва една от предпоставките за издаването му (материалният закон не се прилага) и следва да го обезсили.

Но това е въпрос за прилагане на процесуалните правила на АПК, който Върховният административен съд следва да реши по пътя на съдебната си практика и на уеднаквяването ѝ.

По изложените съображения няма противоречие между правилото на чл. 142, ал. 1 от АПК и чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията, както и несъответствие на чл. 142, ал. 1 от АПК с чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

**С УВАЖЕНИЕ,**

**ДАНАИЛ КИРИЛОВ**  
**МИНИСТЪР НА ПРАВОСУДИЕТО**