

СЪЮЗ
НА СЪДИИТЕ
В БЪЛГАРИЯ

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

на Съюза на съдиите в България,

представяван от Татяна Жилова,

председател на Управителния съвет

по к.д. № 1/2022 г.

Уважаеми конституционни съдии,

Съгласно предоставената ни възможност представяме на Вашето внимание становището на Съюза на съдиите в България по искането на Пленума на Върховния административен съд 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 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?“

I. Преди да бъде отговорено на поставения въпрос, следва да се вземе становище по правното естество на подведомствеността на съда и на разпределението на делата между различните съдилища – общи и специализирани, за разлика от подсъдността, която разпределя подведомствените дела на различните видове съдилища според правилата на родовата и местната подсъдност и според субектите на спорното правоотношение.

1. Подведомственост е подчинеността на делата на правораздавателната власт на съда, а от гледна точка на съда, като държавен орган – неговата компетентност да правораздава по предмета на делото.

Подсъдността е производна на подведомствеността, тъй като разпределя подведомствените на съда дела между различните териториално и йерархично обособени съдилища в съдебната система.

В своя чл. 119 Конституцията установява правилото, че правораздаването се осъществява от съд¹, като урежда възможността със закон да бъдат създавани специализирани съдилища и забранява създаването на извънредни съдилища. Изрично уредените в Конституцията съдилища са Върховният касационен съд, Върховният административен съд, апелативните, окръжните, военните и районните съдилища. След приемането на Конституцията със закон са създадени административните и специализираните наказателни съдилища.

Липсата на изрично уредено легално определение на понятието "специализиран съд" в Конституцията не пречи да се приеме (така решение № 10/2011 на Конституционния съд по к.д. № 6/2011), че това е съд, компетентен да разглежда дела по определена материя съобразно предмета им или съобразно субектите на спорното правоотношение. Този извод следва от конституционната уредба на Върховния административен съд, който е *par excellence* специализиран съд, тъй като нему Конституцията възлага за разглеждане оспорванията на законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закона. Поради мълчанието на Конституцията по отношение на военните съдилища, нормативната уредба на тяхната компетентност е оставена изцяло „в ръцете“ на законодателя. Разбираемо е и пълното мълчание на Конституцията по отношение на компетентността на другите възможни специализирани съдилища. Тя няма къде другаде да е уредена, освен на законово ниво.

Разграничаването на компетентността на другите държавни органи от тази на съдилищата по традиция се нарича подведомственост (а тази между българските и чуждестранните съдилища, според терминологията на Кодекса за международно частно право и актовете на Европейския съюз – международна компетентност). Има основание разграничаването на компетентността на специализираните съдилища от тази на общите съдилища също да бъде определена като подведомственост, тъй като компетентността на специализираните съдилища произтича (изведена е²) от тази на общите и като правило не може да я преодолее, когато са налице предпоставки за двете – затова е необходима изрична законова разпоредба за преодоляването на посоченото общо правило (напр. съгласно чл. 2в, ал. 2 ЗОДОВ, обн. ДВ, бр. 94/2019, когато искът за вреди от нарушение на

¹ Това, разбира се, не изключва възможността страните да се съгласят да отнесат имуществения си спор си пред арбитраж или пред чуждестранен съд, когато законът (чл. 19 ГПК) позволява по съгласие на страните да бъде изключена подведомствеността на българския съд по граждански дела.

² Тя е изведена, но не е отнета (без остатък) от подведомствеността на общите съдилища (вж. по-долу за компетентността по преюдициални въпроси).

правото на Европейския съюз е предявен срещу няколко ответници, той се разглежда по реда на Административнопроцесуалния кодекс, ако страна по делото е административен съд, Върховният административен съд или юридическо лице, което се претендира да ги е причинило при или по повод административна дейност). Законодателят обаче е избрал (в ЗСВ, АПК, НПК, ЗОДОВ и др.) да нарича това разграничение – подсъдност, тъй като иде реч за разпределение на дела между различните съдилища и приложимите разграничителни критерии са тези за родовата подсъдност и правния статус на субектите на спорното правоотношение.

2. В съвместната практика на Върховния касационен съд и Върховния административен съд разграничаването на компетентността на административните съдилища, в т.ч. Върховния административен съд от тази на общите съдилищата е определена като подсъдност. Според Тълкувателно постановление № 1 от 29.09.2016 г. по тълк. д. № 1 по описа на ВКС за 2015 г., ОСГТК и ОСС на Първа и Втора колегия на Върховния административен съд: „Спорът за компетентността на граждански или административен съд да разреши конкретно дело е спор за подсъдност, а не за подведомственост (чл. 135, ал. 4 АПК). Подведомствените на съдилищата дела се разпределят между тях по правилата на подсъдността“. Това обосновава крайния извод в тълкувателното постановление, че съдебен акт, постановен от съд, който не е компетентен по правилата на подведомствеността, разпределящи делата между гражданските и административните съдилища, е недопустим. Ако разграничението беше определено като подведомственост, решенията на общите съдилища по подведомствените на административните съдилища дела биха били опорочени като недопустими (подведомствеността на общите съдилища е обща), а решенията на административните съдилища по подведомствените на общите съдилища дела биха били опорочени като нищожни (подведомствеността на административните съдилища е ограничена – изключение от общата).

3. В приетото за разглеждане искане разграничаването на компетентността на административните съдилища, в т.ч. Върховния административен съд от тази на общите съдилищата е наречено подведомственост.

4. Правното значение на общата подведомственост не се изчерпва с компетентността да се постанови решение по предмета на делото. Съгласно чл. 17, ал. 1 ГПК тя обуславя компетентността на общия граждански съд да се произнесе инцидентно и по всички³ преюдициални правоотношения (напр. по противозаконността на подзаконов нормативен акт съгласно чл.

³ По общото правило на чл. 17, ал. 1 ГПК гражданският съд не може да се произнася по въпроса дали е извършено престъпление, но с тази компетентност той разполага по изключение: при наличието на предпоставките на чл. 124, ал. 5 ГПК, както и когато се произнася по оспорване на истинността на документ, независимо от това дали неистинността е резултат на престъпление, или не – чл. 193 ГПК.

15, ал. 3 ЗНА). Като разглежда спор за гражданско право, гражданският съд може и е длъжен да се произнесе инцидентно по валидността на административни актове, които имат значение за материалното субективно право, което е предмет на делото независимо от това, дали те (административните актове) подлежат на съдебен контрол (чрез жалба), както и по законосъобразността на административните актове, когато такъв акт се противопоставя на страна по делото, която не е била участник в административното производство по издаването и обжалването им. Ограничената подведомственост на специализираните административни съдилища обаче се различава съществено от подведомствеността на общите съдилища, тъй като тя не включва компетентността на административния съд да се произнесе инцидентно и по всички преюдициални правоотношения – той не може да се произнесе по валидността на неподлежащ на съдебно обжалване административен акт, нито по съществуването или несъществуването на спорно гражданско правоотношение между страните, още по-малко – извършено ли е престъпление.

II. По съществуването на искането:

1. Като урежда изключителната подведомственост на Върховния административен съд, самата Конституция изброява някои от правните субекти, оспорването на законността на чиито административни актове възлага за разглеждане на Върховния административен съд като първа инстанция; а за останалите актове, както и за функционалната компетентност на този съд препраща към законодателя, без да очертае каквато и да било правна рамка. Съвсем мълчалива е Конституцията по отношение на подведомствеността на другите уредени от нея специализирани съдилища – военните⁴. Като предоставя на законодателя възможността да създава със закон и други специализирани съдилища, очевидно тя му предоставя и пълната свобода да определи със същия или друг закон и кръга на делата в тяхната правораздавателна власт, както и функционалната компетентност по отношение постановените от тях съдебни актове.

2. Не може да се направи различен извод и от тълкуването на разпоредбите на чл. 124 и 125 от Конституцията, тъй като върховният съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища е възложен на Върховния Касационен съд, а на Върховния административен съд е възложен върховният съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Това различие в обема на надзора не е случайно, то отразява ненакърнимостта на

⁴ На тях законодателят възлага правораздаването по определен кръг наказателни дела, както и по гражданските дела за финансови начети срещу военни лица, като урежда функционалната компетентност по отношение постановените от тях съдебни актове на Върховния касационен съд.

правораздавателната власт на общите съдилища, чиито актове са функционално подсъдни на Върховния касационен съд. Тяхната подведомственост, в т.ч. по всички преюдициални правоотношения, е един от стълбовете на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), тъй като включва и административни актове, чиято обжалваемост е изключена съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Правовата държава не може да съществува в пълнота без съд, който има пълната власт съгласно чл. 117, ал. 1 от Конституцията да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Конституцията възлага на Върховния административен съд върховният съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите само в административното правораздаване, което очевидно не изключва общата надзорна функция на Върховния касационен съд⁵.

3. Правова държава съществува и преди приемането на Конституцията от 1991 г. и преди учредяването на административните съдилища. Законодателна традиция именно в осъществяване на правовата държава е законодателят да възлага на съд издаването на благоприятстващи индивидуални административни актове в т.нар. охранителни производства, когато издаването на тези актове е неуместно да бъде възложено на администрацията предвид наложителността от засилена защита на ценности от най-висок порядък, каквито са свободната стопанска инициатива, сигурността на гражданския оборот, правото на сдружаване и други основни права и свободи, както и разпореждане с имущество на малолетни и непълнолетни лица. По реда на такива производства се удостоверяват факти, имащи отношение към гражданското състояние на лицата, както и други факти с правно значение, обявява се отсъствие или смърт, обезсилват се ценни книжа и др. Доскоро с такива актове се извършваха и вписванията в Търговския регистър и Регистъра на юридическите лица с нестопанска цел. Понастоящем воденето и пазенето на тези два регистъра е възложено на административен орган, но обжалването на отказите е запазено в подведомствеността на общите съдилища и се осъществява в охранително производство. Разликите при обжалването по реда на АПК и в охранително производство не са случайни: в производството по реда на АПК специализираният административен съд не може да извършва насочена проверка за целесъобразност, докато в охранителното производство проверката е пълна и общите съдилища издават искания охранителен акт,

⁵ Извън предмета на конституционното дело са законодателните разрешения в чл. 63, ал. 9 ЗСВ и чл. 135, ал. 5 АПК, които уреждат т.нар. спорове за подсъдност между общи и административни съдилища по различен начин от този в стриктно съобразения с Конституцията чл. 14 ГПК; както и уредената в чл. 124, ал. 2 и 3 ЗСВ необходимост от приемането на съвместни тълкувателни постановления от Върховния касационен съд и Върховния административен съд при установяването на противоречива или неправилна съдебна практика между Върховния касационен съд и Върховния административен съд и при противоречива или неправилна практика по тълкуването и прилагането на Закона за административните нарушения и наказания.

когато установят наличието на предпоставките за това. В рамките на контрола по спазване на принципа за съразмерност административните съдилища имат задължението служебно да следят дали от две или повече законосъобразни възможности административният орган е избрал тази възможност, която е осъществима най-икономично и е най-благоприятна за държавата и обществото (чл.6, ал.4 от АПК), което по същество си включва елемент на преценка за целесъобразността на административния акт, но дори и да установи, че административният орган е нарушил този принцип, административният съд не може да издаде целесъобразния административен акт, а трябва да върне делото на органа за ново разглеждане. В охранителните производства няма място и за мълчалив отказ, нито пречка за отправяне на същото искане след постановен изричен отказ. В осъществяване на правовата държава, предвид нуждата от засилена защита на ценности от най-висок порядък, е и осъществяваният от общите съдилища съдебен контрол върху актовете на спорна администрация, например предприемане на мерки за закрила на деца, както и върху актове на т.нар. самоуправителни публични тела извън държавната администрация, каквото е например Висшият адвокатски съвет.

Що се отнася до подведомствеността на административните съдилища също законодателна традиция е законодателят да подчинява частноправни актове на режима на индивидуалните административни актове и да урежда обжалването им по реда на АПК, какъвто е например случаят с актовете на частни лица възложители по обществени поръчки. Аргументи в тази насока могат да се почерпят от института на административния договор, който по същество си е с частноправен характер, тъй като административният орган изразява волята си като равнопоставен субект в правоотношението, а не прави властническо волеизявление. В духа на тази традиция законодателят предостави компетентност на административните съдилища да решават спорове във връзка със сключването, изпълнението и прекратяването на административните договори. Няма нищо общо с административното правораздаване и функционалната подсъдност на касационните жалби срещу решенията на районните съдилища по жалби срещу наказателни постановления, тъй като в тях се поставя въпросът за отмерването на тежестта на извършеното нарушение и определянето на съответното наказание. Ако правовата държава не се накърнява с възлагането на административните съдилища на компетентността да разглеждат част от деликтните искове за вреди по ЗОДОВ, в т.ч. и част от исковете за вреди от нарушение на правото на Европейския съюз, може ли тя (правовата държава) да бъде накърнена от запазването на компетентността на общите съдилища, предвид нуждата от засилена защита на ценности от най-висок порядък, да издават охранителни актове, да осъществяват контрол при издаването на такива актове от администрацията по реда на охранителните

производства или да осъществяват контрол за законосъобразност върху оспорвани актове на самоуправителни публични тела извън държавната администрация?

4. В заключение, следва да се приеме, 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. Това би било твърде формален прочит на Конституцията. Водещото разбиране за прилагане на принципа на правовата държава се основава на защитените чрез правото ценности и правоотношения, а не на страните в правоотношението. Именно принципът на правовата държава изисква пълнота на правораздавателната власт на съда, който да включва, както инцидентен контрол върху неподлежащите на обжалване административни актове от общите съдилища, така и издаването на благоприятстващи административни актове (т.нар. охранителни актове) в охранителни производства, когато това е необходимо за защитата на ценности от най-висок порядък, каквито са свободната стопанска инициатива, сигурността на гражданския оборот, правото на сдружаване и други основни права и свободи, също и при осъществяването на всеобхватен съдебен контрол върху актове на спорна администрация, самоуправителни публични тела, като Висшия адвокатски съвет и др.

Поради изложеното, Съюзът на съдиите в България застъпва разбирането, че Конституцията на Република България не изисква всички спорове относно законността на актовете и действията на администрацията да са подведомствени на административните съдилища.

25.03.2022 г.

Татяна Жилова, председател на
УС на ССБ