

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



изх. № 19
12. 01. 2022 г.
гр. София

*Образован № 9 № 1/2022
Съдебен състав - административен
Съдия Кравченко Владо
13.01.2022г.*

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 12 КБ
Дата 12. 01. 2022.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СОФИЯ

ОТНОСНО: искане за задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията на Република България

Изпращаме Ви приложено 1 бр. искане за задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията на Република България, прието с решение на Пленума на Върховния административен съд, проведен на 12.01.2022 г., както и препис-извлечение от протокола от заседанието.

ПРИЛОЖЕНИЕ: Съгласно текста

ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ

Председател на Върховния административен съд



3. Б./II колегия

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

ИСКАНЕ

от

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 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. 4, ал. 1, чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията във връзка с отговор на следния 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?“

**ПО ДОПУСТИМОСТТА НА ИСКАНЕТО ЗА ТЪЛКУВАНЕ на чл. 4,
ал. 1, чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията на
Република България**

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

С даването на задължително тълкуване на поставеното тълкувателно питане ще се изяснят значими за осъществяването на административното правораздаване въпроси относно подведомствеността на административноправните спорове и обема на правомощията на специализираните административни съдилища и Върховния административен съд при разрешаването на тези спорове.

Обоснованият интерес от даването на задължително тълкуване на цитираните разпоредби следва от възможността за различното възприемане на нормативното им съдържание. С даването на задължително тълкуване на поставеното тълкувателно питане ще се изясни значим за законодателния орган конституционен въпрос относно подведомствеността на административноправните спорове. В тази връзка следва да бъде посочено, че действащата нормативна уредба не е последователна и единна по въпросите за подведомствеността на споровете в административното правораздаване.

Основно законодателят е воден от принципа споровете за законността на актовете и действията на административните органи да бъдат подведомствени на Върховния административен съд и създадените със Закона за съдебната власт административни съдилища. Въпреки това в редица случаи законодателят се отклонява от този принцип и селективно изключва определени административноправни

спорове от компетентността на специализираните съдилища, като определя тяхното решаване да бъде осъществено от общите съдилища.

Конкретни примери за селективно изключване на специализираните административни съдилища от решаването на спорове за законността на административни актове в законодателната уредба са чл. 25, ал. 1 от Закона за търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел, чл. 7, ал. 5 и чл. 61, ал. 4 от Закона за адвокатурата, чл. 24, ал. 7 от Закон 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, чл. 29, ал. 1 от Закона за особените залози, чл. 36, ал. 3 от Закона за опазване на селскостопанското имущество и др. Във всички изброени случаи е налице административноправен по своята правна същност спор, който обаче законодателят е предвидил да е подведомствен на общите съдилища въпреки наличието на Върховен административен съд и на специализирани административни съдилища.

Друг пример за подобен законодателен подход се открива в чл. 96 от Закона за авторското право и сродните му права. В този случай законодателят е поставил изискване всички спорове, възникващи при прилагането на определен закон, да са подсъдни на общите съдилища, без да прави разграничение дали последните са административноправни, или граждански по своята правна същност.

Посочените примери недвусмислено показват, че относно точния смисъл на нормите на чл. 4, ал. 1, чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията на Република България съществува неяснота, която е породена от факта, че те не отговарят изрично на поставеното тълкувателно питане и това прави възможно произволното им прилагане от страна на законодателя при определяне на подведомствеността на административноправните спорове. Конституционните разпоредби не определят ясно и недвусмислено въпроса за подведомствеността на

споровете, правомощията на специализираните административни съдилища и обема на тяхната правораздавателна компетентност.

На следващо място - по отношение на допустимостта на искането следва да бъде посочено, че даването на задължителни тълкувания на Конституцията е отделно и самостоятелно правомощие, предвидено изрично на отделен ред в 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.

Също така следва да бъде посочено, че абстрактният характер на тълкуването, което извършва Конституционният съд, не изисква наличие на определен, конкретен конституционноправен спор, а същото е предназначено да изясни съществуващи или възможни юридически проблеми при приложението на конституционната норма (Определение от 08.10.2019 г. по к.д. № 11/2019; Решение № 8 от 01.09.2005 г. по к.д. № 7 от 2005 г.), които в случая се обосновават от цитирания непоследователен и вътрешно противоречив подход на законодателя при определяне на подведомствеността на споровете за законността на актовете и действията на административните органи. В този смисъл поставеният от Пленума на Върховния административен съд тълкувателен въпрос ангажира тълкувателната компетентност на Конституционния съд и предвид превантивната функция на тълкуването, при която чрез изясняване точния смисъл на конституционните

разпоредби се осигурява изграждането на съобразена с основния закон система на нормативните актове, като се предотвратява използването на санкционните правомощия на Конституционния съд и в частност обявяването на даден закон за противоконституционен (Определение от 08.10.2019 г. по к.д. № 11/2019; Решение № 8 от 01.09.2005 г. по к.д. № 7 от 2005 г.).

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

**ПО СЪЩЕСТВО НА ИСКАНЕТО ЗА ТЪЛКУВАНЕ НА чл. 4, ал. 1,
чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията на Република
България**

С разпоредбата на чл. 125 от Конституцията е поставено началото на изграждането на системата на административното правораздаване в България. На конституционно ниво са разписани правомощията на Върховния административен съд по осъществяване на върховния съдебен надзор за точното и еднаквото прилагане на законите в

административното правораздаване, както и правораздавателната компетентност на този специализиран съд спрямо определена категория административни актове, издавани от конституционно предвидените органи на изпълнителната власт. 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. Тя е и проявление на принципа на разделение на властите (чл. 8) и гаранция за законосъобразността на държавното управление. Съдебната защита е най-сигурната правна гаранция както за защита на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, така и като гаранция за законосъобразност на издаваните от изпълнителната власт административни актове. Посоченото конституционно правомощие Върховният административен съд осъществява чрез правосъдната си дейност като първа инстанция по определени категории правни спорове, като касационна инстанция, както и чрез приемането на тълкувателни решения при формирана противоречива или неправилна практика по прилагането на законите в административното правораздаване.

Така описаните конституционни правомощия на Върховния административен съд ясно и недвусмислено показват, че Основният закон с разпоредбата на чл. 125 поставя началото на изграждането на системата на административното правораздаване в Република България. Доизграждането на цялостната система на специализираните административни съдилища обаче е заложено да бъде осъществено по силата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията на по-късен етап при отчетена необходимост и по преценка на законодателя.

Съгласно чл. 119, ал. 2 от Конституцията на Република България наред с конституционно предвидените съдилища (Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативни, окръжни, военни и

районни съдилища) правораздаването се осъществява и от създадени със закон специализирани съдилища. Тези специализирани съдилища по чл. 119, ал. 2 от Конституцията могат да бъдат както с предметна компетентност (подведомственост на споровете, определена спрямо специфична област на обществения живот), така и със субектна компетентност (подведомственост на спорове, определена спрямо специфична категория лица).

Създадените през 2007 година и функциониращи почти от петнадесет години двадесет и осем административни съдилища представляват специализирани съдилища по смисъла на чл. 119, ал. 2 от Конституцията, които имат предметна компетентност, изразяваща се в решаване на всички спорове за законност на актове и действия на административните органи с изключение на тези, подсъдни на Върховния административен съд по силата на чл. 125, ал. 2 от Конституцията. В този смисъл със създаването на административните съдилища законодателят завърши системата на административното правораздаване в България, чието изграждане е заложено в самата Конституция с разпоредбата на чл. 125 от Основния закон.

До създаването на административните съдилища гражданските и административните дела се разглеждаха от общите съдилища при съществуващото конституционно основание за различна компетентност на Върховния касационен съд, който има правомощие да осъществява върховния надзор за точното и еднаквото прилагане на законите, и на Върховния административен съд с правомощие да осъществява върховния надзор за точното и еднаквото прилагане на законите в административното правораздаване (чл. 124 КРБ и чл. 125 КРБ). С учредяването на системата на административните съдилища законодателят запази гражданските дела в компетентност на общите съдилища, а на административните съдилища възложи правораздаването по всички административните дела (чл. 128 АПК).

В подкрепа на този извод следва да бъдат цитирани и редица решения на Конституционния съд (КС).

С Решение № 2 от 23.05.2013 г. на КС по к. д. № 1/2013 г. е прието, че щом определени решения са административни актове, по силата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията те ще подлежат на обжалване пред административните съдилища независимо от това, дали такава възможност е изрично предвидена в закона.

С Решение № 5 от 1994 г. по к. д. № 3 от 1994 г. е прието, че чл. 119, ал. 2 от Конституцията изрично предвижда създаването в бъдеще и на други специализирани съдилища, непосочени в първата алинея, а в Решение № 22 от 1998 г. по к. д. № 18 от 1998 г. Конституционният съд е приел, че по смисъла на Конституцията специализираните съдилища са част от целокупната съдебна система и за съдиите в тях важат същите изисквания и статут, които важат и за съдиите от общите съдилища.

В Решение № 10 от 15.11.2011 г. на КС по к. д. № 6/2011 г. е прието, че специализираните съдилища разглеждат дела по определена материя съобразно предмета им или съобразно субектите. Специализираните по материя съдилища трябва да се различават от общите съдилища само по предмета си, защото целта на създаването им е да осигури тясна специализация на съдиите чрез разглеждане само на определен вид дела (наказателни, административни, трудови, търговски и пр.), за да придобият съдиите по-задълбочени познания, да натрупат практически опит и така да се повиши качеството и бързината на правораздавателната дейност. Един от начините за подобряване на дейността на съда е съдиите да притежават висока степен на специализирана компетентност поради бързо променящите се обстоятелства и реалности, както и да провеждат специализирани обучения за задълбочаване на знанията в съответната (обикновено нова) област.

С Решение № 2 от 30.03.2000 г. на КС на РБ по к. д. № 2/2000 г. Конституционният съд потвърждава принципната си позиция, че правото на обжалване "на всички административни актове" (чл. 120, ал. 2 от Конституцията) е основно конституционно право, неразривна част от правото на защита - чл. 56 от Конституцията. Ефективното му упражняване е елемент от нормалното функциониране на съвременната правова държава - чл. 4 от Конституцията. Същевременно следва да се отбележи, че в Конституцията не се съдържат ограничения на правото на законодателя да въведе предварително принудително изпълнение на обжалваните актове.

В Решение № 13 от 22.07.1993 г. на КС на РБ по к. д. № 13/1993 г. се посочва, че съдебният контрол върху административните актове е конститутивен елемент на правовата държава.

В Решение № 8 от 23.04.2018 г. на КС по к. д. № 13/2017 г. се посочва, че Върховният административен съд осъществява правосъдната си дейност като първа инстанция по определени категории правни спорове, като касационна инстанция по отношение на същите тези спорове, както и по отношение на споровете, разрешени от административните съдилища като първа инстанция, за които е предвиден касационен контрол.

С оглед на тези съображения Пленумът на Върховния административен съд приема, че със създаването на административните съдилища е реализирано изграждането на системата на административното правораздаване в България, заложено още в разпоредбата на чл. 125 от Основния закон.

Предвид факта, че Конституцията поставя само началото на изграждането на системата на административното правораздаване, в Основния закон не са въведени правила за подведомствеността на административноправните спорове извън тези от компетентността на Върховния административен съд. Този въпрос обаче вече е

регламентиран в устройствения закон на съдебната власт (чл. 63 и чл. 89 от Закона за съдебната власт) и в процесуалния закон на административното правораздаване (чл. 132 от Административнопроцесуалния кодекс). Съгласно тези разпоредби всички административни дела с изключение на тези, подсъдни на Върховния административен съд, са родово подсъдни като първа инстанция на административните съдилища, които са определени от законодателя като съдилища с обща компетентност по всички спорове срещу актове и действия на административните органи, което от своя страна е еманацията на волята на конституционния законодател за изграждане на система на административното правораздаване.

Пленумът на Върховния административен съд приема, че принципът на правовата държава налага всички процесуални разпоредби в специалните закони, определящи подведомствеността и подсъдността на административноправните спорове, да бъдат в унисон с разпоредбите на устройствения закон на съдебната власт и процесуалния закон на административното правораздаване. В тази връзка следва да бъде посочено, че Конституционният съд нееднократно е имал възможност да се произнесе, че противоречието между нормите на закона нарушава принципа на чл. 4, ал. 1 от Конституцията и че съдържащите се в нормативните актове разпоредби трябва да са ясни, точни и непротиворечиви, за да са годни да регулират основните обществени отношения (вж. Решение № 9 от 1994 г. по к. д. № 11/1994 г.; Решение № 5 от 2002 г. по к. д. № 5/2002 г.; Решение № 8 от 2012 г. по к. д. № 16/2011 г.)

Разпоредбите на устройствения закон на съдебната власт определят подведомствеността на споровете пред съдилищата спрямо категорията дела - граждански, наказателни и административни. Ясен е и критерият за разграничение на гражданските и административните дела - методът на регулиране на правоотношението. Граждански в широк

смисъл на думата са всички правоотношения, регулирани с метода на равнопоставяне на субектите на отношението. Не са граждански, а са държавноправни (административни, финансови и т. н.) правоотношенията, регулирани с метода на власт и подчинение на субектите на правоотношението. Гражданските и административните дела не се разглеждат по един и същ съдопроизводствен ред. Гражданските дела се разглеждат по реда на ГПК, наказателните по реда на НПК, а административните по реда на АПК и ДОПК или специалния материален закон. Оттук идва и разликата в правораздавателната компетентност на съдилищата, натоварени да разрешават съответните гражданскоправни или административноправни спорове.

На конституционно ниво разпределението на правораздавателната компетентност на съдилищата в сферата на гражданското, наказателното и административното правосъдие е осъществено с разпоредбите на чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията, които ясно сочат на идеята на конституционния законодател административното правораздаване да бъде структурирано и инстанционно обособено в самостоятелна система, на върха на която стои Върховният административен съд. По този начин конституционният законодател е отделил съдилищата с правораздавателна компетентност в административното правораздаване спрямо съдилищата от гражданското и наказателното правораздаване, по отношение на които върховен съдебен надзор осъществява Върховният касационен съд.

С оглед на така изложените съображения и предвид цитираните разпоредби на устройствения закон на съдебната власт и процесуалния закон на административното правораздаване, Пленумът на Върховния административен съд намира, че принципът на правовата държава налага всички административни дела да бъдат подведомствени на административните съдилища.

В подкрепа на този извод освен посочените по-горе: Решение № 9 от 1994 г. по к. д. № 11/1994 г.; Решение № 5 от 2002 г. по к. д. № 5/2002 г.; Решение № 8 от 2012 г. по к. д. № 16/2011 г., следва да бъдат цитирани и следните решения на Конституционния съд:

В Решение № 3 от 23.02.2017 г. на КС на РБ по к. д. № 11/2016 г. е прието, че правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно законодателно регулиране на обществените отношения.

В Решение № 12 от 13.10.2016 г. на КС на РБ по к. д. № 13 / 2015 г. е прието, че няма как да бъде спазен принципът на върховенство на правото, ако законът може да бъде пренаписван според обстоятелствата, без да бъдат съобразени конституционно установените принципи и ценности, с които е обвързано обществото по негова собствена воля.

С оглед на тези съображения Пленумът на Върховния административен съд приема, че 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.