



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 87 КС

Дата 28.03.2022

ГП № 567/11
... 25.03.2022 г.

гр. София

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 1/2022 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 24.02.2022 г. по к.д. № 1/2022 г. Конституционният съд на Република България е допуснал за разглеждане по същество искане 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 на Република България, 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?”

С цитираното определение като заинтересована институция е конституиран главният прокурор на Република България.

В съответствие с определението на Конституционния съд и съобразно чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС), изразявам следното становище по предмета на делото:

В искането си до Конституционния съд Пленумът на Върховния административен съд поддържа, че е налице неяснота и двусмислие в конституционните норми, чието тълкуване се иска по въпроса за подведомствеността на споровете, правомощията на специализираните административни съдилища и обема на тяхната правораздавателна компетентност. Посочено е, че действащата законова уредба не е последователна и единна относно подведомствеността на споровете в административното правораздаване. Отбелязано е, че „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“ (л. 2 от Искането).

Вносителите на искането споделят разбиране за тълкуването на текстовете на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията на Република България (Конституцията, КРБ) в смисъл, че принципът на правовата държава налага всички административни дела да бъдат подведомствени на административните съдилища.

Поисканото от Пленума на Върховния административен съд тълкуване на посочените конституционни норми е от категорията на т.нар. абстрактно, нормативно тълкуване. В свое Решение № 13 от 15.12.2010 г. по к.д. № 12/2010 г. Конституционният съд е очертал пределите на компетентността си при задължителното тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, като е посочил, че в тази хипотеза може да тълкува нормативно само конституционни разпоредби, защото като обект на задължително тълкуване е само Конституцията. Правилото на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Основния закон следва да се прилага стриктно, като недопустимостта за тълкуване се отнася до всички законови разпоредби, включително и тези, създадени на основание изрично овластяване от Конституцията. Законите разпоредби, включително и тези на закон, основан на конституционна делегация, се тълкуват от КС казуално при осъществяване на контрол за конституционност по чл. 149, ал. 1, т. 2 от

Конституцията. В този смисъл са и Решение № 8 от 01.09.2005 г. по к. д. № 7/2005 г. и Определение № 2 по к. д. № 5 от 2005 г.

Изхождайки от това разбиране, следва да се тълкуват и разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията.

Споделям изложените в искането до Конституционният съд аргументи на Пленума на Върховния административен съд.

На първо място следва да бъде отбелязано, че чл. 4, ал. 1 от Конституцията определя Република България като правова държава, която се управлява според Конституцията и законите на страната. Законите (съгласно чл. 5, ал. 1 от КРБ) не могат да ѝ противоречат. С Конституцията на Република България от 1991 г. се въведе обща клауза за съдебна обжалваемост на административните актове, като всички незаконосъобразни актове и действия на администрацията подлежат на съдебен контрол (освен тези, изрично изключени от такъв по закон). Административното правосъдие, като дейност по разрешаване на административноправните спорове от съдилищата, е страж на законността в държавното управление в страната и е гаранция, че принципът на правовата държава (прокламиран в чл. 4 от КРБ) се прилага реално.

Създаването на административните съдилища и обединяването им в единна система представлява важна част от съдебната реформа в Република България. По този начин са наложени гаранции за по-ефективна съдебна защита на правата и интересите на гражданите срещу незаконосъобразните актове и действия на държавната администрация.

Съгласно чл. 119 от Конституцията, правораздаването се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища. Със закон могат да се създават и специализирани съдилища (чл. 119, ал. 2 КРБ). Законът за съдебната власт (ЗСВ) детайлизира уредбата на видовете съдилища, като очертава и правомощията им. Според чл. 61, ал. 1 ЗСВ съдилищата са районни, окръжни, административни, военни, апелативни, специализиран наказателен съд, апелативен специализиран наказателен съд, Върховен касационен съд (ВКС) и Върховен административен съд (ВАС). Административните съдилища са специализирани съдилища, тъй като разглеждат административни дела или дела от определен вид.

Административнопроцесуалният кодекс (АПК) (обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г.), след приемането му обединява законовата уредба на административното правосъдие. В мотивите към проекта на АПК е посочено, че „при изготвянето му е съобразена установената практика на ВАС по прилагането на действащите нормативни актове - Закон за административното производство, Закон за Върховния административен съд, Гражданския

процесуален кодекс (ГПК). Особено съществена е разпоредбата на чл. 131 от АПК, която въвежда принципа на двуинстанционност на съдебното оспорване, освен ако в самия кодекс или със закон не е постановено друго. Идеята, въведена от законодателя при приемане на АПК е в изградените регионални административни съдилища да се съсредоточи почти изцяло първоинстанционното обжалване на административни актове, като съществен момент е двуинстанционност на съдебните производства по административни дела като механизъм за постигане на бързина при съдебното решаване на административни спорове“ (мотивите в Проект на Административнопроцесуален кодекс, сигнатура 502-01-13). В този смисъл, разпоредбата на чл. 131 от АПК кореспондира в пълна степен на нормативната гаранция, заложена в чл. 125, ал. 2 от Конституцията на Република България.

Административнопроцесуалният кодекс като нов, кодифициращ изцяло административната материя нормативен акт, отговарящ на всички съвременни изисквания за защита правата на гражданите, оправомощава административните съдилища с всички правораздавателни средства за постигане на посочените в него цели - те имат контролно-отменителна компетентност, искова компетентност и компетентност за превенция на нарушения, чрез защита срещу незаконни действия и бездействия на администрацията. В областта на исковото производство административните съдилища правораздават по трите основни вида искове - установителни, осъдителни и конститутивни.

Правосъдните функции на Върховния касационен съд и Върховния административен съд са конституционно установени в нормите на чл. 124 и чл. 125, ал. 1 и ал. 2 от Основния закон. Съгласно тези разпоредби ВКС действа като касационна инстанция, осъществяваща върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите от общите съдилища, а ВАС действа като касационна инстанция в административното правораздаване и като първа и касационна инстанция по отношение актовете на Министерския съвет, на министрите, както и на други актове, посочени в закон. Конституционната норма на чл. 125, ал. 1 е ясна и не позволява влагане на различно съдържание. Разпоредбите от Конституцията са императивни и следва да се тълкуват стриктно. Цитираната изрично определя, че Върховният административен съд осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. От съдържанието на конституционната норма - предмет на тълкувателното дело е видно, че това конституционно правомощие може да бъде осъществено от ВАС единствено в административноправен по своята същност спор, който е подведомствен на административните съдилища. Това разбиране е залегнало и в основата и на

Решение № 1 от 14.01.1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г., в което е посочено, че "системата от правораздавателни органи е очертана в чл. 119, ал. 1 от Конституцията, а определените в нея самостоятелни Върховен касационен и Върховен административен съд имат отредени в Основния закон самостоятелни правомощия - чл. 124 и чл. 125. Щом един акт, с който се засягат права и законни интереси на лицата, има белезите на административен, компетентен да се произнесе по жалба срещу него е именно Върховният административен съд. Доколкото този акт не е административен, компетентен да провери неговата законосъобразност ще бъде Върховният касационен съд". След като на конституционно равнище е предвидено единствено Върховния административен съд да правораздава като касационна инстанция в административен по своята същност спор, то и законодателят в своята нормотворческа дейност, не следва да се отклонява 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.

Законодателят е определил обхвата на компетентността на ВКС в общото правосъдие в една алинея, а по отношение на ВАС съществува и втора алинея, в която урежда неговите правомощия извън тези като касационен съд. Съгласно чл. 125, ал. 2 предл. първо от Конституцията, Върховният административен съд е компетентен да се произнася и по спорове за законност на актове на министри и Министерски съвет. Целта на нормата е насочена към значимостта на обществените отношения регулирани от най-висшите органи на изпълнителната власт и компетентността на ВАС, като върховен съд, да разглежда административни спорове в качеството си на първа инстанция по тях. В този смисъл с Решение № 4 от 11.03.1998 г. на КС на РБ по конст. д. № 16/1997 г. Конституционният съд е дал задължително тълкуване на чл. 125, ал. 2 от Конституцията, като е приел, че по силата на прякото действие на Конституцията – чл. 125, ал. 2, Върховният административен съд е компетентен да проверява актове на министри, когато те имат административен характер и тези актове подлежат на обжалване пред ВАС.

Наред с изложеното, в предложението второ на чл. 125, ал. 2 от КРБ е предвидена възможността ВАС да действа отново като първа инстанция и по спорове за законност на други актове, посочени в закон. Тази конституционна разпоредба създава възможност за допълнително законово делегиране на правораздавателни компетенции в неговата дейност.

Съгласно практиката на Конституционния съд, подсъдността на делата няма конституционна уредба, като регламентацията се съдържа в устройствения и в

процесуалните закони (Решение № 8 от 23.04.2018 г. по к.д. № 13 от 2017 г., Решение № 14 от 09.10.2018 г. по к.д. № 12 от 2017 г.). Този въпрос е регламентиран в устройствения закон – чл. 63, ал. 1 и ал. 8 от Закона за съдебната власт и в процесуалния закон – чл. 132 от Административнопроцесуалния кодекс. Така, в разпоредбата на чл. 132 от АПК е уредена родовата подсъдност, като в ал. 2 е посочено конкретно кои актове са подсъдни на ВАС като първа инстанция, а съгласно ал.1 на същия член, всички останали административни актове са подсъдни на административните съдилища. Именно чрез правилата за родовата подсъдност по АПК законодателят е целял постигането на съответствие между конституционната и законовата разпоредба, уреждащи компетентността на ВАС като първа инстанция.

Подведомствеността, разгледана като компетентност на държавен орган да извърши възложени му действия и да издаде държавен акт, за съдилищата в страната означава предоставена им от Конституцията на Република България и законите правораздавателна власт. (вж.Тълкувателно постановление № 1 от 29.09.2016 г. на ВКС по тълк. д. № 1/2015 г., ОСГТК и ОСС на Първа и Втора колегия на Върховния административен съд). Подведомствеността в случая означава определяне и ограничаване на компетентността на съда в сферата на административното право от съдебната дейност в други области на правото (наказателно, гражданско). Съгласно разпоредбите на устройствения закон на съдебната власт, подведомствеността на съдилищата обхваща граждански, наказателни и административни дела. С учредяването на системата на административните съдилища законодателят е запазил гражданските дела в компетентност на общите съдилища (чл. 6, ал. 1 ГПК (отм.); чл. 14, ал. 1 ГПК), а на административните съдилища е възложил правораздаването по административните дела (чл. 128 АПК), като подведомствените на съдилищата граждански и административни спорове се разглеждат по различен съдопроизводствен ред, предвиден в съответния приложим процесуален закон.

Относно „селективното изключване на специализираните административни съдилища от решаването на спорове за законността на административни актове“ (л.2 от Искането): В Конституцията липсва ясна уредба относно въпроса за подведомствеността на административните спорове и обема на правомощията на специализираните административните съдилища. Основният закон обаче не съдържа и изрична конституционна разпоредба, която да посочва, че административните дела са в компетентността на гражданските съдилища. Такава не се съдържа нито в устройствения закон на съдебната власт, нито в процесуалните закони. В този смисъл, да получи гражданският съд специална компетентност да правораздава по административни дела и това овластяване като

законодателна техника да става чрез свободно уреждане от законодателя на законово ниво чрез процесуални разпоредби в специални закони въпросите за подсъдността и подведомствеността на административните спорове е недопустимо. Същевременно, след кодификацията на административната материя, редът за разглеждане на административноправните спорове е само този, предвиден в АПК. Единствено административните съдилища, оглавявани от Върховен административен съд (осъществяващ върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване) разрешават административноправни спорове относно отношенията, уредени от административното право. Тези отношения са различни по правната им природа от гражданскоправните, споровете по които са подведомствени на гражданските съдилища.

Делата между гражданските и административните съдилища се разпределят според вида на правния спор. Административните съдилища са специализирани съдилища и разглеждат административни дела, а също и други дела от определен вид, които са им възложени изрично. Съгласно Решение № 10/2011 г. по а.д. № 6/2011 г. на КС, специализираните съдилища разглеждат дела по определена материя съобразно 1/ предмета им или 2/ техните субекти. Така специализираните съдилища по чл. 119, ал. 2 от Конституцията могат да бъдат или с предметна компетентност (подведомственост на спорове, свързани със специфични правоотношения) или със субектна компетентност (подведомственост на спорове, определени спрямо категорията лице). Специализираните по материя административни съдилища следва да се разграничават от общите не с оглед субектите, а предвид предмета (вида) на спора, като административните дела са с предмет правоотношения, регулирани с метода на власт и подчинение. Гражданският съд, по силата на чл. 124 ГПК, разполага с обща компетентност за защита от нарушения на права и правоотношения. По правилото на чл. 11, ал. 2 ЗНА, видът на обществените отношения представлява законов разграничителен критерий за квалификацията на нормите като общи и специални, а този принцип се прилага и при отграничаване на предмета и обхвата на АПК и ГПК. С кодификацията на материята, свързана с административния процес (извършена с приемането на АПК), на административните съдилища е предоставена специална компетентност, отделена от тази на общите съдилища. Разпоредбата на чл. 128 АПК е ясна - делата, подсъдни на административните съдилища касаят спорове по повод неправомерно развитие на административни правоотношения, съществуването или нарушението на административните права. Споровете във връзка с административните правоотношения са административни и делата образувани по тях също са административни. Нещо повече, след влизане в сила на

АПК административните дела не се разглеждат по друг ред освен по реда, предвиден в този Кодекс.

Ето защо изводът е, че общите съдилища нямат специална компетентност да правораздават по административни спорове, като правораздаването по същите следва да се извършва от съдилищата, на които АПК предоставя такава компетентност и това са единствено административните съдилища. Изграждането на цялостната система на административните съдилища (с първоинстанционни такива, начело с ВАС) засилва ефективността на съдебния контрол върху специфичните актове и действия. Различното място на административни дела в съдебната система (разглеждането на част от тях от общите съдилища), включващо различия в практиката при нееднакво ниво на професионална подготовка на съдиите в отделните нива и райони, създава условия за различни подходи и решения на съдилищата при сходни казуси и затруднява гражданите в съдебната защита на техните права и законни интереси.

Ако се възприеме обратното, при липса на изрично законово овластяване за разглеждане на административни дела от гражданския съд, делата по тези административните правоотношения би следвало да се считат за граждански. Такъв извод обаче е в пълно противоречие с основния принцип, заложен в чл. 14 ГПК и чл. 128 АПК (съгласно който делата се делят на граждански и административни).

Освен това подобен извод води до друго противоречие с действащата нормативна база, което се състои в това, че тези съдебно-административни по характера си спорове ще трябва да се разглеждат по реда на ГПК, уреждащ процесуален ред, подчинен главно на диспозитивното начало, при триинстанционност на гражданското съдопроизводство, всичко това - в противоречие с уредбата, принципите и реда по АПК. В този случай гражданският съд би бил изправен и пред въпрос свързан с колизия между гражданската и административната правосубектност на ответниците - административни органи, в рамките на която е извършено нарушението - въпрос, вече решен с АПК, особено в случаите, когато колективните административни органи не разполагат с гражданска правосубектност (т. е. не са ЮЛ).

В обобщение на горното може да се направи заключение, че на поставения тълкувателен въпрос следва да се отговори по следния начин:

Принципът на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, изисква след създаването със закон на специализираните административни съдилища с общ предмет на компетентност в административното правораздаване всички административни дела, освен онези, подсъдни на Върховния административен съд, да бъдат

подведомствени на специализираните административни съдилища,
създадени по силата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията.

С УВАЖЕНИЕ,

ИВАН ГЕШЕВ
ГЛАВЕН ПРОКУРОР НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

