

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



изх. № 517, 06.06.2022 г.

гр. София

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дх. № 183-ВД
Дата 06.06.2022 г.

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДОПЪЛНИТЕЛНИ СЪОБРАЖЕНИЯ

към 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, по което е образувано конституционно дело № 1/2022 год.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Конституционният съд с определение от 24 февруари 2022 год. по к. д. № 1/2022 год. е допуснал за разглеждане по същество 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 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?“.

Със същото определение е отправена покана до Пленума на Върховния административен съд да представи допълнителни съображения по предмета на к. д. № 1/2022 год.

Във връзка с определение от 24 февруари 2022 год. по к. д. № 1/2022 год. на Конституционния съд Пленумът на Върховния административен съд, **като поддържа искането и релевираните в него аргументи, излага следните допълнителни съображения:**

В редица свои решения (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. и др.) Конституционният съд на Република България приема, че подсъдността на делата няма конституционна уредба и регламентацията на този институт се съдържа в устройствения закон на съдебната власт и в процесуалните закони, като въпросът за подсъдността по принцип попада в изключителната компетентност на законодателя, тъй като подсъдността е въпрос на практическо решение, а не на решение, обусловено от

конституционни права. (Решение № 6 от 18.07.2019 г. по к. д. № 6 от 2019 г.).

Не по този начин обаче стои **въпросът за подведомствеността на делата**. В Решение № 3 от 17.05.1994 г. по к. д. № 1 от 1994 г. Конституционният съд е приел, че при действието на чл. 120 от Конституцията актовете на Висшия съдебен съвет, с които се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност съдебни магистрати, подлежат на съдебен контрол по Закона за административното производство пред Върховния съд до създаването на Върховния административен съд. Аналогични са и изводите в 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 съд и Върховен административен съд имат отредени в Основния закон самостоятелни правомощия – чл. 124 и 125, като доколкото 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, а в случаите, в които този акт не е административен, компетентен да провери неговата законосъобразност ще бъде Върховният касационен съд. В същия ракурс е и Решение № 2 от 23.05.2013 г. по к. д. № 1 от 2013 г., в което е прието, че щом решенията на КОНПИ 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.

Видно от така представената практика на Конституционния съд на Република България, се налага изводът, че Основният закон не поставя изисквания към законодателя по въпросите за подсъдността на делата (родова и/или местна), но по отношение на подведомствеността на делата Конституцията изисква административните дела да бъдат разглеждани от Върховния административен съд и специализираните съдилища, попадащи в неговата ведомствена система.

Видно от горесцитираната практика на Конституционния съд, Основният закон третира различно въпросите за подведомствеността и подсъдността на административните спорове, макар нито едно от тези две понятия да не е употребено в текстовете на конституционните разпоредби. Това налага изясняване на съдържанието на посочените понятия през призмата на Върховния закон и юриспруденцията на конституционната юрисдикция.

Подведомствеността разпределя делата между различни съдилища като правораздавателна институция, а подсъдността определя в рамките на тази институция конкретния съд, който е компетентен да разглежда съответната категория дела. Спорът за разпределянето на делата между гражданските и административните съдилища е спор за тяхната материална компетентност като правораздавателни органи, макар и части от системата на съдилищата. Тъй като законовият критерий за отграничаване на тази компетентност е видът на делото – гражданско или административно, по своята същност разпределянето не може да бъде въпрос на подсъдност, защото така би се заличила разликата между различните видове дела.

До създаването на административните съдилища през 2007 год. въпросът за подведомствеността на административноправните спорове се свежда единствено до това - дали последните са от компетентността на съдилищата, или от компетентността на административните юрисдикции, създадени със закон. В случай че спорът е категоризиран като подведомствен на съда, то последният се разглежда от общите съдилища по правилата за родовата и местната подсъдност. Това е така, тъй като до 2007 год. както гражданските, така и административните дела се разглеждат от общите съдилища при съществуващото конституционно основание за различна компетентност на Върховния касационен съд, който има правомощие да осъществява върховния надзор за точното и еднакво 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 от Конституцията).

С учредяването на системата на административните съдилища законодателят запазва гражданските дела в компетентност на общите съдилища, на административните съдилища възлага правораздаването по всички административни дела, с което практически е завършена системата на административното правораздаване в България, чието изграждане е заложено в самата Конституция с разпоредбата на чл. 125 от Основния закон.

Пленумът на Върховния административен съд намира, че създаването на специализираните административни съдилища, разглеждано като конституционно начертана цел пред законодателя, води след себе си като правна последица и до надграждане на понятието за подведомственост на

административноправните спорове, тъй като общите съдилища вече не разполагат с т. нар. „пълнота“ на правосъдната власт. В този смисъл административните дела са изведени от подведомствеността на спорите, разглеждани от общите съдилища, и вече са подведомствени на административните съдилища. Тук ключово е понятието за „дело“, като критериите, въз основа на които следва да се квалифицира видът на съответното дело, са обективни – това са материалното правоотношение, което е предмет на предпроцесуалния правен спор, и методът на правното му регулиране. Характерът на съответното дело като гражданско или като административно е основното, което следва да е определящо при определянето на подведомствеността му. Обстоятелството, че както общите съдилища, които разглеждат граждански дела, така и административните имат качеството на съд и са част от съдебната система, не може да доведе до еднозначния извод, че тези съдилища се съотнасят като общи (уредени в Конституцията) и специализирани (създадени със специален закон) по отношение на тяхната правораздавателна компетентност. В този аспект те не се намират в съотношение на общи към специални. Всъщност общите съдилища, компетентни да разглеждат граждански дела, след учредяването на административните съдилища и определянето на тяхната собствена компетентност, вече не разполагат с компетентността да разглеждат административни дела, както и административните съдилища нямат правораздавателна власт да се произнесат със сила на пресъдено нещо по едно гражданско дело.¹

¹ Мингова, Анелия. По някои въпроси на подведомствеността при решаването на правни спорове - В: "100 години от рождението на проф. Борис Яновски. Сборник студии и статии", 2019, с. 56-77, УИ "Св. Климент Охридски", ISBN 978-954-07-4913-6, COBISS.BG-ID - 40011016.

Авторът застъпва още становище, че използването на понятията „общи“ и „специални“ за тези съдилища не произтича от принципното съотношение помежду им като общи и специални, съобразно

С оглед на така изложените съображения се налага изводът, че принципът на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, 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.

Приложение:

- 1. Препис-извлечение от протокол за проведено заседание на Пленума на Върховния административен съд на 25 май 2022 г.*

ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ

Председател на

Върховния административен съд



тяхната компетентност. Такова съотношение може да бъде изведено само ако те разполагаха с обща и специална компетентност по отношение на една и съща категория дела. В случая обаче, нещата са коренно различни. Защото и общите, и специалните съдилища имат своя собствена компетентност. По отношение на нея те не се намират помежду си в съотношение на общи и специални правораздавателни органи. Следователно, „специалните“ административни съдилища разполагат с „обща компетентност“ по отношение на административните дела.