

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 316 К1 11/19г.
Дата 27.11.19г.

**ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

правно мнение

по конст.дело № 11/2019г.

от проф. д.ю.н. Цветан Сивков

Уважаеми проф. Велчев,

в предоставения ми срок депозирам правното си мнение във връзка с образуваното конституционно дело № 11/2019г.

Делото е образувано по искане на пленума на Върховния административен съд за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 121, ал.4 от Конституцията на Република България. В искането си ВАС е поиска КРБ да даде отговор на следните въпроси:

1. Всички съдебни актове ли представляват „актове на правораздаването“ по смисъла на чл. 121, ал. 4 от Конституцията?

2. Какви характеристики следва да притежава един съдебен акт, за да бъде категоризиран като акт на правораздаването по смисъла на чл. 121, ал. 4 от КРБ?

3. Кой съдебни актове не са актове на правораздаване по смисъла на чл. 121, ал. 4 от Конституцията?

4. Валидни ли са „актовете на правораздаването“ по смисъла на чл. 121, ал. 4 от Конституцията, които не са мотивирани?

5. Допустимо ли е по смисъла на чл. 121, ал. 4 от КРБ, в изрично посочени със закон случаи, излагането на мотиви към определени „актове на

правораздаването“ да бъде осъществено след подаване на жалба срещу постановения акт?

Въпрос № 1, 2 и 3

Макар първите три поставени въпроса да са разделени, отговорът на въпрос номер 1 неминуемо ще съдържа и отговорите на въпрос номер 2 и 3, поради което следва да се разгледат заедно, като положителният отговор на поставения първи въпрос изключва нуждата от даване на отговор на третия такъв.

Преди да разгледаме актовете на правораздаване и да определим налице ли са изключения от приложното поле на чл. 121, ал. 4 от Конституцията на Република България е нужно най-напред да се направи кратък анализ на понятието „правораздаване“. Редица са научните трудове, които са разглеждали понятието правораздаване и са обособявали основните белези на правораздавателната дейност, поради което тук няма да се спирам на пълен и всеобхватен анализ. Нещо повече, обстойното изследване на това що е правораздаване предполага научна работа, която ще е с обем, който би надхвърли допустимия такъв за настоящото правно мнение.

Правораздаването е в основата на съдебната власт в Република България. Съгласно разпоредбите на Конституцията, да правораздават могат Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища. Тази дейност може да се извършва и от други посочени в специални закони органи, стига въпросът да може да бъде отнесен за разрешаване от съда.¹ Правораздаването безспорно се свързва с решаване на правни спорове, но това не е единствената му характеристика. Наред с това, за да може една дейност да бъде определена

¹ Решение № 6 от 11.11.2008 г. по конституционно дело № 5 от 2008 г.

като правораздавателна, е нужно същата да се развива в условията на състезателност, при сезиране и пред независим орган.

Решаването на правни спорове е една от основните функции на съдебната власт, наред със задължението на последната да закриля правния ред и стабилност, да упражнява контрол в процеса по прилагане на правото и да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и организации. Не можем да не се съгласим с изразеното от проф. Друмева становище, че правораздаването е същината на съдебната власт. То от формална гледна точка включва всички процесуални задачи, които законът е възложил на съда, а от материална представлява самото решаване на правни спорове.²

Базирайки се на горното считам, че правораздаването може да бъде разгледано в неговия широк и тесен смисъл. В тесния смисъл на понятието това е дейност на съда, която се провежда в рамките на състезателен процес, който процес е започнал не по инициатива на органа, който решава спора, а при сезиране и завършва с акт, който се ползва със сила на присъдено нещо. В широкия смисъл на думата обаче, разглеждайки правораздавателната дейност в светлината на чл. 121, ал. 4 от Конституцията на Република България, правораздаването не трябва да се ограничи само до разрешаването на правен спор със сила на присъдено нещо, а отива отвъд тази рамка. Правораздаването включва в себе си и другите дейности на съда и особените юрисдикции, чрез които пряко или косвено се засягат или биха могли да бъдат засегнати права или интереси на участниците в производството и които влияят върху тяхното правно положение и/или техните житейски съдби.

Безспорно е, че съдилищата са натоварени не само с правораздавателна, но и с друга дейност, каквато е например дейността по

² Друмева, Е. Конституционно право, С., 2008г.

осъществяване на спорна администрация на гражданските отношения и безспорна администрация на гражданските отношения, проявление на която е охранителното производство. Не се спори и фактът, че в тези производства липсва основния елемент на понятието правораздаване – решаването на правен спор, като при охранителното производство се цели да се породят изгодни за съответното лице правна последици. Но ако тези производства завършат със съдебен акт, който е опорочен, това неминуемо би засегнало правата му, а в нередки случаи и правата на трети лица. Така например, с решението си по възникнал спор между съпрузи относно родителски права, се оказва влияние върху едно от най-важните отношения – това между дете/деца и родител и този съдебен акт разпростира действието си и върху правната сфера на съпрузите, и върху тази на децата, а и косвено на редица други членове на семейството.

Тезата, че разпоредбата на чл. 121, ал. 4 от КРБ разглежда правораздаването в неговия широк смисъл, т.е говори за всички актове на съдебните органи и особените юрисдикции, с които последните осъществяват своите основни функции, се подкрепя от цялостния анализ на нормата на чл. 121 от КРБ. Още в алинея първа е предвидено задължението на съдилищата да осигурят равенство на страните в съдебния процес. В алинея втора от посочената разпоредба пък изрично се вменява задължението производството по делата да осигури установяване на истината. Явна е волята на законодателя, че дейността на съдебните ни власти трябва да е прозрачна и да дава възможност на участниците в производствата (без значения от вида на това производство) на първо място да имат равни права и задължения, а на второ място да имат правото на един прозрачен и ясен съдебен акт, без значение дали с този акт се поставя край на спорно или безспорно производство.

Всъщност в теорията не липсват и правни трудове, в които като правораздаване е характеризирано и тази дейност на съда, с която се защитават семейните и трудовите права. В тази връзка в своята статия „Правораздаването и неговите видове“ проф. Живко Сталев посочва, че „.....гражданско е.....не само правораздаването, което брани гражданското право в тесен смисъл на думата, но и което брани семейното и трудовото право.,³

Безспорен е фактът, че това дадена дейност да се осъществява от съда, не прави последната правораздавателна. Когато в чл. 121, ал. 4 говори за актове на правораздаването обаче, Конституцията ни изхожда не само от органа, който го издава, а от природата на тези актове. Съдът е гарант на правосъдието и като такъв всички негови актове са малко или много правораздавателни, защото с тях се защитават, а и в нередки случаи се засягат правата на гражданите. Ето защо, за да може даден съдебен акт да бъде определен като акт на правораздаване, е нужно понятието за правораздавателна дейност да бъде тълкувано разширително. От значение е не дали актът разрешава правен спор, а дали накърнява правната сфера на неговия адресат или на трети лица, имащи право да го оспорят. Всеки един акт, с който завършва съдебното производство, следва да бъде мотивиран тогава, когато с него се засягат права и законни интереси на граждани и организации, за да може тези граждани и организации да защитят правата си в пълен обем.

Въпрос № 4 и 5

³ Сталев, Ж. Правораздаването и неговите видове; Ж. Сталев., Българско гражданско процесуално право, с. 48—52.

За да се отговори на въпроса валидни ли са немотивираните съдебни актове на е нужно да се уточни какво е значението на мотивите на дадено съдебно решение. Нужно е и да се изясни какво точно има предвид ВАС под понятието „валидни актове на правораздаването“. Дали се говори за недействителни актове като цяло (нищожни и унищожяеми), или само за нищожни.

Върховният административен съд е имал многократно възможност да се произнесе по въпроса относно правната значимост на изискването за мотивираност било то на актовете на съдилищата, било то на административните актове. Липсата на мотиви лишава адресата на акта от възможността за ефективна защита и лишава горестоящата съдебна инстанция от възможността да извърши контрол както за законосъобразност, така и за правилност на съдебния акт. Основното право, което защитава изискването за това даден съдебен акт да бъде мотивиран, е конституционно установеното право на защита на гражданите и организациите, установено в чл. 122 от Конституцията ни. Съдът е длъжен да осигури осъществяване на пълния обем на това право във всички стадии на процеса. Мотивирането е израз на вътрешното убеждение на съда по отношение фактите и обстоятелствата, взети под внимание за постановяване на съдебния акт, която убеденост почива на доказателствата по делото. С мотивите си съдебната инстанция ще обоснове и причината, поради която не е кредитирала дадено доказателство. Мотивите имат решаваща функция не само, когато са част от първоинстанционното решение, но и когато са инкорпорирани във въззивното решение. Особено важно е съдът да установи правилно фактите и да ги прецени от гледището на закона. Той трябва конкретно, точно и ясно да каже какво приема за установено относно фактическите положения, да посочи върху кои доказателства основава приетата за установена фактическа

обстановка. А когато по делото са събрани разноречиви или противоречиви доказателства, мотивирано да каже защо и на кои вярва, на кои не, кои възприема и кои не. В тълкувателно решение № 1 от 04.01.2001 г. по гр. д. №1/2000 г., ОСГК на ВКС се е произнесла, че *„Мотивите на въззивния съд трябва да отразяват решаваща, а не проверяваща правораздавателна дейност. Непрекият резултат от тази дейност е констатацията, съдържаща се в мотивите му, за пълно или частично съвпадение или за несъвпадение на изводите му с тези на първата инстанция, което намира израз в диспозитива на решението.“*

Всъщност въпросът за необходимостта от мотивиране на актовете, в това число и въпросът, относно нуждата административният орган да се мотивира при издаване на административни актове, е широко дискутиран и в административното право. Струва ми се, че в административната теория и практика няма разногласия относно това трябва ли даден административен акт да се мотивира или не. Константна е съдебната практика, че липсата на фактически основания за издаване на акта е самостоятелно основание за неговата отмяна. И ако приемем, че под „валиден“ следва да се разбира „действителен“ (при нарушения нищожен или унищожаем), то в административното право липсата на мотиви води до унищожаемост на административния акт.⁴ Подобно разрешение на въпроса е дадено и в Тълкувателно решение № 4 от 22.04.2004 г. на ВАС, в което неизлагането на мотиви е разгледано като безспорно основание за отмяна на административния акт.

Действително в теорията са застъпени две становища относно значимостта на мотивите, като някои от авторите считат, че същите не се

⁴ В тази връзка е и Решение № 14839 от 26.11.2012г. по адм.д. №2770/2012г. на ВАС; Решение № 2724 от 26.02.2013г. по адм.д. № 3728/2010г. на ВАС; Решение № 9350 от 24.06.2013г. по адм.д. № 12453/2012г. на ВАС.

ползват със сила на присъдено нещо, а други поддържат обратната теза. Считам, че по правилното е да се приеме, че източник на сила на присъдено нещо представлява диспозитивът на съдебното решение⁵. Това обаче не омаловажава ролята на мотивите на съдебните актове, които безспорно се явяват гаранция за ефективната защита на гражданите и организациите срещу тези постановени актове. В Постановление № 1 от 13.VII.1953 г. на Пленум на ВС изрично е уточнено, че *„Мотивировъчната част на решението е особено важно. Тя съдържа кратък отговор на важните и съществени въпроси, поставени за решаване на делото. Тя трябва да съдържа необходимите фактически и правни съображения, изложени кратко и пълно. Мотивите трябва да бъдат точни, ясни и убедителни.“* Виждаме, че ВС говори за необходимост от мотивиране на всички съдебни актове, без да се прави преценка те част ли са от правораздавателната дейност на съда или не. Защото актовете, които се постановяват по така наречената спорна и безспорна администрация, не са по-малко важни от тези, които се издават, за да се разреши правен спор. Както вече споменах малко по-горе, тези съдебни актове много често засягат с висок интензитет права и задължения на редица граждани и организации, поради което, за да могат последните да упражнят правото си на жалба е нужно преди подаването и да знаят въз основа на какви факти и обстоятелства съдът е стигнал до дадените правни изводи, до решения на поставения въпрос.

И ако мотивите към административния акт или към резолюцията за отказ за издаване на административния акт могат да бъдат изложени отделно от него, съгласно Тълкувателно решение № 16 от 31.03,1975г. на ОСГК на ВКС, тъй като служебното начало в административното правораздаване е

⁵ В тази връзка е и даденото тълкуване от ВКС с Тълкувателно решение № 1 от 04.01.2001г. по т.гр.дело № 1/2000г.

силно заложено, то това разрешение не следва да може да намери приложения и относно съдебните решения (а и съдебните актове като цяло). Защото при оспорване на съдебното решение едно от основните изисквания е в жалбата оспорващия да посочи конкретните пороци на решението, предмет на въззивен/касационен контрол.⁶ Остава отворен въпросът как може жалбоподателят да изброи пороците на съдебния акт, когато същият съдържа единствено диспозитив, без съдът да е обяснил въз основа на какво е достигнал до взетото решение. Ако се приеме, че мотивите не са задължителни и че тяхната липса не води до порок на решението, както и че същите могат да бъдат постановени след подаване на жалба, то поставяме гражданите и организациите в ситуация, в която при оспорване на един немотивиран акт да изготвят една „бланкетна“ жалба (което е предпоставка за оставяне на жалбата без разглеждане на основание чл. 213б, ал. 2 от АПК, във връзка с чл. 213б, ал. 1 от АПК) или да гадаят каква е била действителната воля на съда при постановяването му. Това безспорно нарушава правото на защита на лицето, имащо правен интерес от оспорване на акта и създава една правна несигурност в субектите на правораздаването.

Предвид гореизложеното считам, че с оглед опазване интересите на гражданите и организациите и необходимостта същите да бъдат защитени от постановяването на произволни съдебни актове, всички съдебни актове, без значение дали същите са проявление на правораздавателната дейност на съдилищата в нейния широк или тесен смисъл, следва да бъдат мотивирани и тези мотиви да бъдат ясни, точни и конкретни, за да може да не буди съмнение каква е вътрешната убеденост на съда при постановяване на акта.

⁶ Така в разпоредбата на чл. 212, ал. 1, т. 4 от АПК е въведено изискването жалбата или протестът да посочват точно и мотивирано посочване на конкретните пороци на решението, които съставляват касационни основания. Подобно изискване се съдържа и в нормата на чл. 260 от ГПК, където е вменено задължението на жалбоподателя да укаже в какво се състои порочността на решението.

Изключение може да се направи само в случаите, когато със съдебния акт се удовлетворяват изцяло направените искания и не се засягат права или законни интереси на други граждани и организации.

Не възразявам представеното правно мнение да бъде публикувано.

дата:

С уважение:.

гр. София