



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 108/21
Дата 15.04.2022

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 23.00-24
15-04-2022 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-жа ПАВЛИНА ПАНОВА

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,

Изпращам Ви становището на Министерския съвет по конституционно дело № 1 за 2022 г.; одобрено с Решение №226..... на Министерския съвет от 2022 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Кирил Петков)



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от Министерския съвет на Република България
по конституционно дело № 1 за 2022 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 24 февруари 2022 г. Министерският съвет е конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 1 за 2022 г. Със същото определение Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на пленума на Върховния административен съд (Пленума на ВАС) 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 следното питане:

„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?“

Според конституционните разпоредби, чието задължително тълкуване се иска: Република България е правова държава и тя се управлява според Конституцията и законите на страната (чл. 4, ал. 1); Правораздаването се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища, като със закон могат да се създават и специализирани съдилища (чл. 19, ал. 1 и 2); Съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи (чл. 120, ал. 1); Върховният административен съд осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване и се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закона (чл. 125).

Изложената от вносителя на искането позиция по тълкувателното питане е, че принципът на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, налага всички административни дела, освен тези, подсъдни на Върховния административен съд, да бъдат подведомствени на създадените със закон по силата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията административни съдилища. Според Пленума на ВАС неговото разбиране по предмета на тълкувателното питане не се споделя последователно и изцяло при създаването на законовата уредба: Законодателят следва основно принципа, че споровете за законността на актовете и действията на административните органи са подведомствени на административните съдилища, но също така приема закони, които селективно изключват тази тяхна компетентност чрез възлагането на определени административноправни спорове за решаване от общите съдилища.

Застъпената от вносителя теза за подведомственост на административните дела единствено пред административни съдилища е обоснована в искането с наличие на вече изградена у нас система на административно правосъдие, в основата на която са конституционните правомощия на Върховния административен съд. Според Пленума на ВАС, макар административните съдилища да не са предвидени на конституционно ниво, тяхното създаване със закон е заложена от конституционния законодател идея. Тази идея се извежда на основа на разпределената с разпоредбите на чл. 120, ал. 1 и чл. 125 на основния

закон правораздавателната компетентност в административното правосъдие, изискваща съответно структурно и институционално обособяване на административните съдилища в самостоятелна система, на върха на която да стои Върховният административен съд.

Министерският съвет не споделя необходимостта от 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 така направеното тълкувателно питане и в посочения от вносителя смисъл, като в подкрепа на това свое разбиране излага следните съображения:

1. Не споделяме обосноваващия необходимостта от даване на задължително тълкуване извод на Пленума на ВАС за „непоследователен и вътрешно противоречив подход“ на законодателя, който „селективно изключва определени административноправни спорове от компетентността на специализираните (административни – б.а.) съдилища“ и „определя тяхното решаване да бъде осъществено от общите съдилища.“ Това не е така, защото самата възможност за различно процедиране при определяне подведомствеността на споровете за законност на актовете и действията на административните органи е заложена от конституционния законодател, и то в разпоредба по предмета на тълкувателното дело. Съгласно текста на чл. 120, ал. 1 контрол за законност на актовете и действията на административните органи се осъществява от съдилищата, а не само от специализирани в административното правосъдие съдилища. Единственото конституционно изключение на тази обща постановка е в чл. 125, ал. 2, където Върховният административен съд е изрично определен за компетентния съд „да се произнася като първа инстанция по спорове за законността на административните актове, издадени от Министерския съвет и от министрите при упражняване на конституционно възложените им функции и правомощия по ръководството и осъществяването на държавното управление“. (Решение № 8 от 23 април 2018 г. на КС на РБ по конст.д. № 13 от 2017 г.).

Установената с Конституцията организация на съдебната власт включва както специализирани съдилища, сред които специализиран в административното правосъдие е само Върховният административен

съд (чл. 125), така и общи съдилища - Върховния касационен съд, а също апелативните, окръжните и районните съдилища (чл. 119, ал. 1). За разлика от специализираните административни съдилища, чието създаване и определена подведомственост се основават изцяло на преценката на законодателя по силата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията, конституирането на общите съдилища е негово конституционно задължение (§ 4 от ПЗР на Конституцията).

В рамките на така установената с Конституцията организация на съдебната власт и при действието на общата клауза за съдебно обжалване съгласно нейния чл. 120, ал. 2, за един дълъг период от приемането на основния закон през 1991 г. до приемането на Административнопроцесуалния кодекс (АПК) през 2006 г. споровете относно законосъобразността на административните актове са основно подведомствени на общите съдилища. Това са окръжните съдилища съгласно отменения Закон за административното производство. Нещо повече, според даденото от Конституционния съд в Решение № 13 от 22 юли 1993 г. по конст. д. № 13 от 1993 г. тълкуване: „Върховният съд е компетентен да упражнява правомощията на Върховния административен съд по чл. 125, ал. 2 от Конституцията при спорове за законност на актовете на Министерския съвет и на министрите до приемане на новите устройствени и процесуални закони за съдебната власт“, т.е. общото върховно съдилище у нас, а не специализиран административен съд гледаше и тези дела до 1997 г., когато бе приет Законът за Върховния административен съд.

Недопустимо е конституционната разпоредба на чл. 120, ал. 1, съгласно която контрол за законност на актовете и действията на административните органи може да се осъществява не само от специализирани в административното правосъдие съдилища, но и от общите съдилища, да променя смисъла си с времето и в зависимост от това как ще се развие законодателството след нейното приемане, в случая - след създаването на специализираните административни съдилища с АПК и свързаните с него изменения в Закона за съдебната власт (ЗСВ) през 2006 г.

2. Застъпеното в искането тълкуване, че разглеждането и решаването на всички административноправни спорове следва да се осъществява единствено от административни съдилища, е обосновано в

искането с наличие на конституционно изискване за институционализирана система на административното правосъдие, начело на която да стои Върховният административен съд и в която задължително да се включат специализирани административни съдилища. Не считаме, че в текста на чл. 125, ал. 1 има заложена от конституционния законодател идея за задължително създаване на специализирани административни съдилища, каквото разбиране за смисъла на конституционната норма се поддържа от вносителя.

Основна конституционна функция на двете върховни съдилища е да осъществяват върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите. Върховният съдебен надзор на Върховния касационен съд съгласно чл. 124, ал. 1 е за точното и еднакво прилагане на законите от всички съдилища, докато върховният съдебен надзор на Върховния административен съд съгласно чл. 125, ал. 1 е за точното и еднакво прилагане на законите не от съдилищата (от административните съдилища), а в административното правосъдие. Тази смислова разлика между двата конституционни текста позволява да се обоснове задължително институционализиране на системата на общото правосъдие, начело на която е Върховният касационен съд, както и конституционна допустимост, но не и конституционно изискване за институционализиране на системата на административното правосъдие, начело на която да стои Върховният административен съд.

3. Смесовата разлика в чл. 124, ал. 1 и чл. 125, ал. 1, систематично свързана съответно с ал. 1 и 2 на чл. 119, е отражение на различното виждане, което има конституционният законодател за мястото и ролята в организацията на съдебната власт на установените от него общи и специализирани съдилища и на създадените със закон специализирани съдилища. Както посочва Конституционният съд в едно от ранните свои решения:

„По принцип като изчерпателно е замислено и изброяването на видовете съдилища в чл. 119, ал. 1 от Конституцията. Ако втората алинея на същия член допуска създаването и на други, специализирани съдилища, веднага трябва да се изтъкне, че това може да се извърши само със закон.“ (Решение № 5 от 7 юли 1994 г. по конст.д. № 3 от 1994 г.).

3.1. Конституционният съд е имал повод да се позове и в следващи свои решения (Тълкувателно решение № 10 от 29 април 1998 г. по конст.д. № 8 от 1998 г.; Решение № 2 от 7 февруари 2017 г. по конст. д. № 13 от 2016 г.) на конституционната идея за принципната изчерпателност на изброените в чл. 119, ал. 1 съдилища. Следователно за конституционния законодател тези съдилища са достатъчни, за да се обезпечи правораздавателната функция на държавата (чл. 8), както и съдебната защита на правата на гражданите (чл. 56), включително правото на гражданите да обжалват пред съд всички административни актове, които ги засягат (чл. 120, ал. 2).

Наред с общите съдилища, конституционната разпоредба на чл. 119, ал. 1 установява и специализирани съдилища – военните съдилища, както и Върховния административен съд, но не и административните съдилища. Считаме, че само по себе си отсъствието на административните съдилища в изчерпателното по принцип изброяване на съдилищата в чл. 119, ал. 1 изключва възможността да се обосновава на конституционно ниво, чрез дадено от Конституционния съд тълкуване на конституционни текстове, че е задължително именно на тези неустановени от Конституцията специализирани съдилища да бъдат подведомствени всички административноправни спорове.

3.2. Според практиката на Конституционния съд съществуването на други специализирани съдилища, извън посочените в ал. 1 на чл. 119, е въпрос, който Конституцията предоставя в изключителна компетентност на законодателя: „Какви структурни специализирани звена ще се създават в съдебната система е от изключителната компетентност на законодателя, на когото това правомощие е предоставено от чл. 119, ал. 2 и чл. 133 от Конституцията...“ (Решение № 10 от 15 ноември 2011 г. по конст.д. № 6 от 2011 г.) Самото създаване на специализирани съдилища по чл. 119, ал. 2 е „въпрос на законодателна целесъобразност“, при която „към тях се отклоняват по волята на законодателната власт определени видове дела, които до този момент са били подсъдни на общите съдилища.“ (Решение № 10 от 15 ноември 2011 г. по конст.д. № 6 от 2011 г. и Решение № 6 от 27 март 2018 г. по конст.д. № 10 от 2017 г.). Специализацията на специализираните съдилища по чл. 119, ал. 2 не е определена от Конституцията, като критерият за нея „не може да се сведе а priori до един-единствен -

само предметен или само субективен (персонален). Допустимо е ... критерият ... да бъде разнороден (смесен - предметен и субективен едновременно)." (Решение № 6 от 27 март 2018 г. по конст.д. № 10 от 2017 г.).

Считаме, че тълкуване в поискания от Пленума на ВАС смисъл, което задължава законодателят да предвиди всички административни дела като подведомствени единствено на създадените от него административни съдилища, би влязло в колизия с изложеното в досегашната практика разбиране на Конституционния съд относно прилагането на чл. 119, ал. 2 от Конституцията.

4. Правилата за подведомственост, за родова и местна подсъдност, а също и за инстанционност на съдебните дела, не са изведени за решаване на конституционно ниво (Решение № 8 от 23 април 2018 г. по конст.д. № 13 от 2017 г., Решение № 14 от 9 октомври 2018 г. по конст.д. № 12 от 2017 г., Решение № 6 от 18 юли 2019 г. по конст.д. № 6 от 2019 г и др.), а като правила, свързани с организацията и дейността на съдилищата, те подлежат на уреждане със закон съгласно чл. 133 от Конституцията – „в устройствените, процесуалните и други закони, съдържащи процесуални правила“. (Решение № 9 от 24 октомври 2002 г. по конст.д. № 15 от 2002 г.). Както отбелязва и вносителят на искането, правилата за подведомствеността и родовата подсъдност на административните дела са въведени с устройствения закон на съдебната власт (ЗСВ) и с процесуалния закон на административното правосъдие (АПК), като е предвидена подведомственост и родова подсъдност - извън тази от компетентността на Върховния административен съд, на административните съдилища по всички останали административноправните спорове (чл. 89 от ЗСВ; чл. 128 и чл. 132 от АПК).

Правилата за подведомственост и подсъдност в процесуалните закони не само определят съда, който да разглежда и решава правния спор, но и ангажират съда с предвидения в тези закони ред, по който той следва да разглежда и решава правния спор. Административноправните спорове, възложени на Върховния административен съд и на административните съдилища, се разглеждат и решават от тях по реда на АПК. Съгласно чл. 2, ал. 1 от АПК „кодексът се прилага за административните производства пред всички органи на Република

България, доколкото със закон не е установено друго“. С чл. 2, ал. 1 от АПК законодателят си запазва правото чрез специален закон и в рамките на допустимата и призната му от Конституцията законодателна целесъобразност да определя друга подведомственост и/или друг процесуален ред за разглеждане и решаване на определени административноправни спорове. Прилага се основният принцип на правото, че специалният закон дерогира действието на общия закон, затова не може да бъде споделено разбирането на Пленума на ВАС, че когато процесуални разпоредби в специалните закони, определяйки различна подведомственост и подсъдност на административноправните спорове, не са в унисон с общия процесуалния закон на административното правораздаване, това е противоречие между нормите на закона, което нарушава принципа на правовата държава.

5. Тълкуване в поискания от Пленума на ВАС смисъл предпоставя ясно разграничаване, прокарване на червена линия между административните и гражданските дела, за да могат те да бъдат отнесени в подведомствеността само на административните съдилища, съответно на общите съдилища. В тази връзка считаме за необосновано да се противопоставя методът на регулиране – на равнопоставеност или на власт и подчинение на субектите на правоотношението, като единствен критерий за разграничаване на категориите дела – граждански или административни, с оглед тяхното възлагане на общите, съответно на специализираните административни съдилища. Законодателството предлага множество примери, при които граждански правоотношения изискват издаването на административни актове, както и на административни актове с гражданскоправни последици.

Смисълът, в който Пленумът на ВАС иска да получи отговор на тълкувателното питане, изисква не само ясно разграничение между гражданските и административните дела, но и прокарване на абсолютна граница между компетентността на общите и на специализираните административни съдилища по тях. В тази връзка само отбелязваме, че наред с административните дела на административните съдилища са възложени съгласно действащото законодателство и граждански дела – делата по искания за „обезщетения за вреди от незаконосъобразни актове, действия и бездействия на административни органи и длъжностни лица, както и за вреди от правораздавателната дейност на

административните съдилища и Върховния административен съд“ (чл. 128, ал. 1, т. 6 от АПК).

6. С конституционните текстове на чл. 119, ал. 1 и 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125, ал. 1 конституционният законодател е дал еднозначно отговор на поставения в тълкувателното питане въпрос. Подкрепен и от практиката на Конституционния съд, техният прочит е, че не изискват всички административни дела да са подведомствени единствено на Върховния административен съд и на създадените със закон специализирани административни съдилища.

Затова считаме, че не бива принципът за правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, в търсене на друг отговор по настоящото тълкувателно питане, да бъде неприсъщо натоварван. „В своята практика Конституционният съд изрично очертава с какво съдържание е изпълнен принципът на правовата държава, за да не се натоварва той прекомерно и често с очаквания за приложението му в конституционния процес.“ (Решение № 10 от 29 септември 2016 г. по конст.д. № 3 от 2016 г., в този смисъл и Решение № 1 от 27 януари 2005 г. по конст. д. № 8 от 2004 г.)

По посочените по-горе съображения и в отговор на допуснатото от Конституционния съд тълкувателно питане, с което е сезиран от Президиума на Върховния административен съд, Министерският съвет изразява следното становище:

Принципът на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, не налага, защото конституционните текстове на чл. 119, ал. 1 и 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125, ал. 1 не изискват, всички административни дела, освен тези, подсъдни на Върховния административен съд, да бъдат подведомствени на създадените със закон по силата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията административни съдилища.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Кирил Петков)