



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дх. № 120/Б1

Дата 28.04.2022г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

27.4.2022 г.

X 10-00-1/22/27.04.2022Г.

Signed by: Milena Aleksandrova Lilova
На Ваш № 71 КД/ 24.02.2022 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е
ОТ
НАДЕЖДА ЙОРДАНОВА - МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО
ПО
КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 1/2022 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 24 февруари 2022 г. в качеството ми на министър на правосъдието съм конституирана като заинтересована страна по конституционно дело № 1/2022 г., образувано на 13 януари 2022 г. по 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 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?“.

С посоченото определение искането е допуснато за разглеждане по същество.

Разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България, чието задължително тълкуване се иска, прокламира, че Република България е правова държава и тя се управлява според Конституцията и законите на страната.

Съгласно чл. 119, ал. 1 и 2 от Конституцията, 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.

В чл. 120, ал. 1 от Конституцията е предвидено, че съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи, а според общата непълна клауза на ал. 2 на чл. 120, гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон.

В чл. 125, ал. 1 от Основния закон са регламентирани правомощията на Върховният административен съд да 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.

Позицията на вносителя на искането за задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията 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 Върховния административен съд правният интерес от даването на задължително тълкуване на цитираните разпоредби следва от възможността за различното възприемане на нормативното им съдържание. В питането се изтъква, че действащата нормативна уредба не е последователна и единна по въпросите за подведомствеността на споровете в административното правораздаване. Поддържа се, че с даването на задължително тълкуване от Конституционния съд ще се изясни значим за законодателния орган конституционен въпрос относно подведомствеността на административноправните спорове.

Считам, че на поставения въпрос следва да се отговори отрицателно, по следните съображения:

Принципът на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, изисква спазване и изпълнение на Конституцията, законите и другите нормативни актове от субектите, до които те са адресирани. Спазването и изпълнението на

закона от държавните органи е основен белег на правовата държава. Конституционният съд е имал възможност да посочи в свое решение № 13 от 15.12.2010 г. по к. д. № 12/2010 г., че „правилото на чл. 4 от Конституцията е основно начало на конституционния ред, основата на правното регулиране на всички обществените отношения, а понятието за правовата държава включва несъмнено и изискването за ясно, точно определяне на органите и техните функции и взаимоотношения“. Законосъобразната дейност на държавните органи е гаранция за правата и свободите на гражданите.

Правова държава означава упражняване на държавната власт на основата на Конституцията и в рамките на законите. Конституционният съд многократно се е произнасял за същността на понятието за правова държава, като е приел, че „в материален смисъл“ правовата държава е държава на справедливостта, а „във формален смисъл“ тя е държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно и недвусмислено определено (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г.; Решение № 7 от 2005 г. по к. д. № 1/2005 г.). Законосъобразността на държавните дейности е изискване за тяхната предвидимост, на което правната сигурност е последица. Правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно като концепция законодателно регулиране на обществените отношения (Решение № 4 от 2014 г. по к. д. № 12/2013 г.; Решение № 3 от 2008 г. по к. д. № 3/2008 г.).

Иманентна част от правовата държава е правомощието на съдилищата да правораздават. Член 119, ал. 1 от Конституцията определя, че правораздаването се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища. Административните съдилища не са сред изрично изброените в разпоредбата. Втората алинея на чл. 119 регламентира възможността със закон да бъдат създавани специализирани съдилища. Именно в изпълнение на това правомощие на законодателя са създадени административните съдилища като специализирани съдилища за разглеждане на определени със закон административни дела.

Конституционният съд с Решение № 10 от 15 ноември 2011 г. по к. д. № 6/2011 г. дава следните пояснения: „Конституцията и законодателството не съдържат легално определение на понятията „специализиран съд“ и „извънреден съд“ по смисъла на чл. 119, ал. 2 и 3 от Конституцията. (...) 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 и е въпрос на законодателна целесъобразност.“

Видно от разпоредбите на ал. 1 и 2 на чл. 119 от Конституцията е, че е налице различен подход относно конституирането на общите съдилища, което е предвидено като конституционно задължение на законодателната власт с оглед на определената с Конституцията организация на съдебната власт и на

административните съдилища, което е в изпълнение на предоставеното от Конституцията правомощие на законодателя.

Съгласно чл. 124 от Конституцията Върховният касационен съд осъществява върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища.

Функциите на Върховния административен съд са очертани с разпоредбите на чл. 125 от Конституцията. Този текст дава правомощия на Върховния административен съд да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване, както и да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закона.

Изпълнението на правомощието на Върховния административен съд по чл. 125, ал. 1 не е скрепено със задължителното изискване за създаване на специализирани административни съдилища. В прерогативите на Народното събрание е свободно да определя подлежащите на разглеждане от административните съдилища административни дела. Институционализирането на системата на административното правосъдие по волята на законодателя, само по себе си не предполага ограничаване на изключителната компетентност на законодателя да определя по целесъобразност специализацията на специализираните съдилища по чл. 119, ал. 2 и следователно, категорично не подкрепя наведените от Пленума на Върховния административен съд фактически и правни основания за предложеното тълкуване. Не е случайно, че в Основния закон не са предвидени правила за подведомствеността на административноправните спорове извън тези от компетентността на Върховния административен съд по чл. 125, ал. 2. Сравнителният анализ на разпоредбите на чл. 124 и чл. 125, ал. 1 от Конституцията сочи, че подведомствеността на общите съдилища е обща, а подведомствеността на административните съдилища е ограничена.

Поставеният тълкувателен въпрос изрично визира понятието „подведомственост“ и в този контекст то следва да бъде коментирано като компетентност на съдилищата да разрешат повдигнатия пред тях правен спор. Аргументите в тълкувателното питане са изградени на противопоставяне на компетентността на общите съдилища и на административните съдилища да разглеждат административноправни спорове.

Член 120, ал. 1 от Конституцията възлага на съдилищата осъществяването на контрол за законност на актове и действия на административните органи. Според действителния смисъл на чл. 120, ал. 1 контролът за законност може да се осъществява не само от специализирани в административното правосъдие съдилища, но и от общите съдилища. Поддържам, че ако конституционната разпоредба получава различно, инцидентно тълкуване, респективно в нея се влага

различно съдържание в зависимост от последвали приемането ѝ законодателни промени, то същото би било в нарушение на принципа на правна сигурност.

Считам, че не е налице твърдяното в тълкувателното питане „противоречие между нормите на закона“ при определяне на подведомствеността на административноправните спорове. Посочените в направеното искане примери „за селективно изключване на специализираните съдилища от решаването на спорове за законността на административни актове в законодателната уредба“ не представляват изчерпателно изброяване. Същите се сочат като илюстрация на „произволното“ прилагане от страна на законодателя на съдържащите се в поставения въпрос конституционни разпоредби при определяне на подведомствеността на административноправните спорове, но трябва да се отбележи, че съществуват примери и в обратна насока – например някои от възложените на административните съдилища спорове по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. Определената различна подведомственост е израз на законодателна целесъобразност, като същественото е гарантираната защита на интересите на засегнатите правни субекти чрез правото им да сезират съда.

Споделям разбирането, че решаването на въпросите, свързани с подведомствеността на административноправните спорове е на законово ниво и не е необходима изрична конституционна уредба. В чл. 120, ал. 1 от Конституцията разглеждането на административноправните спорове е възложено на съдилищата, а изцяло в полето на законодателя е да прецени с оглед конкретните специфики на правоотношенията дали те ще са подведомствени на общите или на специализираните административни съдилища. Недопустимо е да се ограничи приложението на конституционната разпоредба на чл. 120, ал. 1 като се приеме, че след създаване на административните съдилища съдебният контрол върху актовете на административните органи императивно се осъществява само от административните съдилища, изключвайки възможността законодателят да възложи такъв на общите съдилища. В тази насока следва да се отчита и изследва въпросът доколко, ако бъде възприета тезата на Пленума на Върховния административен съд, развитието на административното правораздаване би било подчинено и обусловено от законодателството по приложение на чл. 119, ал. 2 от Конституцията. Считам, че такова разрешение би поставило в колизия застъпеното в досегашната практика разбиране на Конституционния съд относно прилагането на чл. 119, ал. 2 от Конституцията. Ето защо, не подкрепям оценката на Пленума на Върховния административен съд за „непоследователен и вътрешно противоречив подход на законодателя при определяне на подведомствеността на споровете за законността на актовете и действията на административните органи“.

В съответствие с горното са и мотивите на Конституционния съд, изложени в Решение № 6 от 18 юли 2019 г. по конституционно дело № 6/2019 г., съгласно

които: "С Решение № 8 от 2018 г. по к. д. № 13/2017 г. Конституционният съд е приел, че "извън задължителния обхват на тълкуваната конституционна норма, който включва актовете, издавани при упражняване на конституционно установени властови правомощия, законодателят има правото да определи друга подсъдност за възникнали правни спорове". Въпросът за подсъдността по принцип попада в изключителната компетентност на законодателя. (...) По тази причина подсъдността е въпрос на практическо решение, а не на решение, обусловено от конституционни права. В същата насока Конституционният съд вече се е произнесъл с Решение № 5 от 19 април 2019 г. по к.д. № 12/2018 г."

Поради това считам, че не следва да се подкрепи подържаното от Пленума на Върховния административен съд становище, че принципите на правовата държава изискват всички спорове за законността на актовете и действията на административните органи да бъдат подведомствени административните съдилища:

Предвид изложените съображения, изразявам становище, че принципът на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, не 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.

С УВАЖЕНИЕ,

27.4.2022 г.

X

МИНИСТЕРСТВО
НАДЕЖДА БОДУАНОВА
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО
Signed by: Надежда Будюанова Jordanova

ВЪВЕДЕНА ЕЛЕКТРОННО
ПОДПИСАНИЯ ОРЪ