



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 281 КД 9/19  
Дата 01.11.19 г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 01.03 - 67  
01.11.  
..... 2019 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-н БОРИС ВЕЛЧЕВ

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,**

Изпращам Ви становището на Министерския съвет по конституционно дело № 9 за 2019 г., одобрено с Решение № .....635..... на Министерския съвет от 2019 г.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**(Бойко Борисов)**



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**

---

**ДО**

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**  
**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТАНОВИЩЕ**

**от Министерския съвет на Република България**  
**по конституционно дело № 9 за 2019 г.**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,**  
**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 17 септември 2019 г. Министерският съвет е конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 9 за 2019 г. Със същото определение Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането на тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) за установяване противоконституционност на чл. 142, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) и го е отклонил по отношение на чл. 229, ал. 1, т. 6 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК) във връзка с чл. 144 от АПК.

Съгласно чл. 142, ал. 1 от АПК, при осъществяването на съдебния контрол за законност, съответствието на административния акт с материалния закон се преценява към момента на издаването му. Разпоредбата е оспорена в искането с твърдението, че противоречи на чл. 151, ал. 2, изречение трето, съгласно който обявеният за противоконституционен закон не се прилага от деня на влизането на

решението на Конституционния съд в сила, както и на принципа на правовата държава по чл. 4 от Конституцията на Република България. Конкретен повод за съдиите от тричленния състав на Върховния административен съд да поискат произнасяне на Конституционния съд е сезирането им с касационна жалба срещу Решение № 5860 от 16 октомври 2018 г. по адм. д. 1590/2018 на Административен съд – София град, чийто предмет е законосъобразността на административен акт, издаден на законово основание, обявено впоследствие за противоконституционна норма.

Посоченото съдебно решение отменя заповед, с която държавен служител в Министерството на вътрешните работи е временно отстранен от длъжност на основание на действащия към момента на издаването на акта чл. 214, ал. 2 от Закона за вътрешните работи (ЗМВР). В хода на съдебното дело Административен съд – София град, е установил образувано конституционно дело с предмет - конституционността на законовото основание, на което е издадена оспорената заповед, и е спрял производството до произнасянето на Конституционния съд. Член 214, ал. 2 от ЗМВР е обявен за противоконституционен с Решение № 10 от 2018 г. по к.д. № 4/2017 г., а при преценката за съответствие на административния акт с материалния закон първоинстанционният съд се е позовал на конституционното решение като на нов факт от значение за делото по смисъла на чл. 142, ал. 2 от АПК, даващ основанието за неговата съдебна отмяна.

Вносителят на искането обосновава релевантността на атакуваната пред Конституционния съд разпоредба от АПК към конкретното дело с аргумента, че тази разпоредба го ограничава като състав на Върховния административен съд, пред който е обжалвано първоинстанционното съдебно решение, в преценката му относно приложимостта на чл. 214, ал. 2 от ЗМВР, лишавайки го от възможността да съобрази обявената след издаването на административния акт негова противоконституционност. В своето искане до Конституционния съд мнозинството от съдебния състав устоява тезата, че процесуалната норма на чл. 142, ал. 1 от АПК нарушава основния закон, като

задължава при извършването от съда преценка на материалната законосъобразност на административния акт да се прилага обявен за противоконституционен закон, а съгласно чл. 151, ал. 2, изречение трето от Конституцията обявеният за противоконституционен закон не се прилага от деня на влизането на решението на Конституционния съд в сила, т.е. и по висящите към този момент съдебни спорове.

**Министерският съвет счита искането за необосновано насочено към чл. 142, ал. 1 от АПК, а по същество - неоснователно, във връзка с което излага следните съображения по съдържащите се в него твърдения:**

1. Атакуваният пред Конституционния съд нормативен текст от АПК е разпоредба на включващия две алинеи чл. 142, наименуван от законодателя „Преценка за съответствие с материалния закон“. Наред с ал. 1, която изисква съответствието на административния акт с материалния закон да се преценява към момента на издаването му, с ал. 2 на същия член законодателят задължава в преценката за материалната законосъобразност на административния акт да се обхванат и установените пред съда към момента на приключване на устните състезания нови факти от значение за делото. Наред с това, чл. 142 като част от общите разпоредби на дял трети – Производства пред съд, се прилага във всички производства (първоинстанционни и касационни, по оспорвания както на индивидуални, така и на общи административни актове) по този дял на кодекса, с изключение на оспорването на подзаконовите нормативни актове, за което важи едноименната дерогираща този член нова разпоредба в чл. 192а (ЗИД на АПК - ДВ, бр. 77 от 2018 г.), съгласно която съответствието им с материалния закон се преценява към момента на постановяване на съдебното решение. Без да е необходимо да се обсъждат мотивите за новото законодателно решение и неговата конституционносъобразност, която е извън предмета на настоящото дело, твърдяното в искането противоречие поради

липса на синхрон между чл. 142, ал. 1 и чл. 192а само на основа на систематичния прочит на уредбата в АПК се явява несъстоятелно.

2. Тезата на вносителя, че в противоречие с Конституцията и за разлика от чл. 192а процесуалната норма на чл. 142, ал. 1 от АПК го ограничава относно преценката му за съответствие с материалния закон, е обоснована в искането и с аргумента, че обявяването на закон за противоконституционен не съставлява нов факт от значение за делото по смисъла на ал. 2 от същия член, спрямо който съдът да преценява материалната законосъобразност на административния акт, защото е въпрос на приложимия закон като общо правило за поведение и на неговото действие във времето съобразно чл. 151, ал. 2, изречение трето от Конституцията. Това разбиране на върховните съдии съответства на първото от двете оформени в практиката на ВАС становища по въпроса: „Какво е действието на решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на закон, по отношение на заварени правоотношения и висящите съдебни производства“, поставен от Пленума на ВАС в образуваното по негово искане конституционно дело № 12 за 2019 г. за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изречение трето от Конституцията.

Министерският съвет намира, че даването на задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2, изречение трето от основния закон по конституционно дело № 12 за 2019 г. има преюдициално значение за произнасянето по настоящото конституционно дело. Твърдяната противоконституционност на чл. 142, ал. 1 от АПК е за противоречие със същата конституционна разпоредба и в същия аспект на нейното прилагане, в който е зададен и тълкувателният въпрос. Затова отговорът, който Конституционният съд ще даде по тълкувателното питане, предпоставя преценката за съответствие на чл. 142, ал. 1 от АПК с основния закон, поискана от него по конституционно дело № 9 за 2019 г.

3. Наред с това, както искането по конституционно дело № 9 за 2019 г., така и искането по конституционно дело № 12 за 2019 г. се основават на необходимостта от преодоляване на една и съща противоречива съдебна практика, като целят съобразяването на решенията на Конституционния съд

по висящи спорове относно законосъобразността на административни актове, издадени въз основа на впоследствие обявени за противоконституционни закони. Считаме, че тази цел следва да бъде постигната чрез отговора на тълкувателното питане, и то в смисъла, подкрепен в становището на Министерския съвет по конституционно дело № 12 за 2019 г., което кореспондира на разбирането на тази част от практиката на ВАС, в която се устоява частично обратно действие на решенията на Конституционния съд спрямо заварени административни правоотношения и съдебни производства. Не подкрепяме с оглед на същата тази цел да се търси решение в обявяването на чл. 142, ал. 1 от АПК за противоконституционен, защото подобен подход не би съответствал на смисъла и значението на законовата разпоредба, чиято приложимост в съдебната практика далеч надхвърля хипотезата на съдебно оспорения акт, издаден въз основа на закон, обявен за противоконституционен в хода на съдебното производство.

4. Утвърждавайки принципите на правовата държава и на разделението на властите, чл. 120, ал. 2 от Конституцията установява обща клауза за обжалване на административните актове пред съдилищата. Конституционният законодател не предвижда съдебен контрол единствено и специално за актовете в хипотезата на конституционното дело, а в обхвата на общата клауза се включва всеки акт, като необходимо и достатъчно е той да е административен, да засяга гражданин или юридическо лице и да не е изключен изрично със закон от кръга на съдебнооспорваните актове.

Утвърждавайки принципа на правовата държава, чл. 4 от АПК извежда законността в основен принцип на административния процес. Административните органи съблюдават принципа на законността, като действат в рамките на правомощията си, установени от закона, и издават актове за целите, на основанията и по реда, установени от закона (чл. 4, ал. 1 и 2). Така спазването на принципа на законността налага при постановяването на всеки акт административният орган да прилага действащото към момента на издаването му законодателство като условие за

неговата - подлежаща и на съдебен контрол, законосъобразност. Административният орган прилага действащото към момента на издаването на акта законодателство и в хипотезата на оспорена в хода на административното производство конституционносъобразност на приложимия закон: Съобразно правилото на чл. 54, ал. 1, т. 4 от АПК производството пред административния орган се спира до произнасянето на Конституционния съд, за да бъде съобразено неговото произнасяне относно приложимия закон в издавания въз основа на него акт, като в противен случай ще се стигне до издаването на акт в нарушение на административно-производствено правило от съществено значение за неговата материална законосъобразност – самостоятелно основание за неговата съдебна отмяна.

Предвиденият в чл. 120, ал. 1 от Конституцията съдебен контрол върху изпълнителната власт е за законност на актове и действия на административните органи. Затова като пряка проява на правовата същност на държавата, в която административните органи съблюдават законността, меродавен за съдебната преценка за законност на техните актове следва да е също действащият към момента на издаването им закон. В съответствие с конституционната функция на ВАС и на административните съдилища да осъществяват контрол върху актовете и действията на административните органи е установеното за тях от законодателя в чл. 142, ал. 1 от АПК общо правило, че преценката им за материална законосъобразност на акта трябва да се основава на действащия към момента на издаването му закон. Съдилищата не биха изпълнявали правилно и точно възложената им от Конституцията правосъдна дейност, ако въпрос на техен избор (както в искането се твърди, че следва да бъде) е приложимият закон: дали да приложат действащия към момента на издаването на акта закон или да приложат друга, недействаща към този момент (още неприета, вече отменена, в това число и обявена за противоконституционна) норма.

В разгледания конституционно-правен контекст оспореният чл. 142, ал. 1 от АПК като общо правило не само не противоречи на основния закон, но осигурява прилагането на залегналите в чл. 4 и чл. 120 от Конституцията

принципи и норми. С оглед на смисъла и значението на законната разпоредба в същия този конституционноправен контекст не може да бъде споделено и разбирането на вносителя на искането, че за обявяването на противоконституционност на цялата разпоредба е достатъчен дори един специфичен случай, който да попада в нейната хипотеза, и без за него да е предвидено изрично изключение. Последното твърдение на върховните съдии от състав на ВАС, поискал установяването на противоконституционност на чл. 142, ал. 1 от АПК, се основава на виждането им за неприложимост на ал. 2 на същия член по отношение на решението на Конституционния съд за обявяване на противоконституционност на законното основание на оспорения акт.

5. Считаме, че с чл. 142 от АПК законодателят не само не ограничава съда в преценката му относно приложимия закон, но го задължава да обхване в нея и всички нови факти от значение за делото от момента на издаването на оспорвания административен акт до момента на приключването на устните състезания, в т.ч. влязлото в сила решение на Конституционния съд, обявяващо за противоконституционен закона, послужил като основание за издаването на акта.

За да се обоснове в искането твърдяната неприложимост на чл. 142, ал. 2, новите факти от значение за делото съгласно тази разпоредба са сведени до „нови фактически обстоятелства“, които по същество припокриват основанието за възобновяване на производството по издаване на индивидуален или общ административен акт по чл. 99, т. 4, съответно на основанието за отмяна на влязъл в сила съдебен акт по чл. 239, т. 1 от АПК. Но за разлика от чл. 99, т. 4 и чл. 239, т. 1, в разпоредбата на чл. 142, ал. 2 се визират не откритите (б.а. - не само откритите), а настъпилите след издаването на акта факти, т.е. такива факти, които с обратна сила могат да променят правното значение на фактите, на които се основава волеизявлението на административния орган, или да отменят съществуването на тези факти – например, правна норма, на която законодателят изрично е придал обратен ефект, съдебно решение за отмяна на административен



акт (в този смисъл виж - Административнопроцесуален кодекс. Систематичен коментар; авт. колектив, ИК „Труд и право“, С., 2013 г.; с. 941).

В този ред на юридически факти решението на Конституционния съд, което обявява за противоконституционен закона, послужил като основание за издаването на акта, е също хипотеза на нов факт от значение на делото, но с тази специфика, че възприетият в чл. 151, ал. 2, изречение трето от Конституцията принцип е да определи действието на решенията на Конституционния съд да бъде занапред. Именно съобразявайки решението на Конституционния съд като нов факт, настъпил след издаването на административния акт, и неговото действие занапред съгласно чл. 151, ал. 2, изречение трето (законът, обявен с него за противоконституционен, не се прилага от деня на влизането му в сила), съдът е длъжен да не приложи действащия към момента на издаването на административен акт закон, извършвайки преценка за неговата материална законосъобразност. Именно за да съобрази решението на Конституционния съд като нов факт, настъпил след издаването на административния акт, и неговото действие занапред съгласно чл. 151, ал. 2, изречение трето, съдът е длъжен да спре делото на чл. 229, ал. 1, т. 6 от ГПК във връзка с чл. 144 от АПК до произнасянето на Конституционния съд.

С оглед на изложените аргументи Министерският съвет намира искането за установяване на противоречие с чл. 4 и чл. 151, ал. 2, изречение трето от Конституцията на Република България за необосновано насочено към чл. 142, ал. 1 от АПК и неоснователно по същество, поради което счита, че то следва да бъде отхвърлено.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**(Бойко Борисов)**