

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 300 КЗ-11
Дата 14.11.2019г.

До Председателя на Конституционния съд на
РБългария

Професор д-р Б. Велчев

Правно мнение

от

Професор д-р Дарина Зиновиева, предоставено на основание
определение от 8 октомври 2019 г. по конституционно дело №11 от 2019г

Уважаеми господин председател,
Уважаеми конституционни съдии,

Конституционният съд е сезиран от ВАС с искане за задължително
тълкуване на чл. 121, ал. 4 от Конституцията, като е конкретизирал пет
въпроса:

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 Конституцията?
3. Кои 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 Конституцията, в
изрично посочени със закон случаи, излагането на мотиви към определени

„актове на правораздаването“ да бъде осъществено след подаването на жалба срещу постановения акт?

Конституционният съд е допуснал искането по конкретните въпроси, изброени по-горе.

В началото следва да се поясни, че практиката на административните съдилища е свързана с прилагане на позитивното административно право в страната ни. Норми от други отрасли в правото, се прилагат субсидиарно или чрез други правни средства, регламентирани в ЗНА. По тази причина правното мнение по конкретните пет въпроса ще бъде фокусирано основно към проблемите, които възникват в административното правоприлагане.

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

Текстът на чл.121, ал.4 от КРБ гласи : ” Актовете на правораздаването се мотивират”. Въпросът, формулиран по друг аналогичен начин, е дали са идентични понятията „съдебен акт” и „акт на правораздаване”.

Във връзка с това следва да отбележим, че в доктрината на административното право въпросът за съотношението между правораздаване и правосъдие принципно е дискутиран от различни автори.¹

Видно от систематичното място на нормата на чл.121 ал.4 КРБ /глава Шеста/, законодателят е наименовал тази глава - „Съдебна власт”.

Видно от разпоредбите на чл.117 КРБ,чл. 118 КРБ и чл.119, КРБ в тази глава законодателят регламентира устройствени въпроси, свързани с организацията на съдебната власт, както и въпроси,

¹ Вж например Лазаров К, И.Тодоров, административен процес, 2018г, стр. 26. Също така вж .мнението на П.Стойнов, както и на Д.Димитров в Димитров Д. Административно правораздаване, 1995, стр.13-14.

свързани с компетентността и функционалната дейност на съдилищата. Следователно, част от актовете на съда са свързани с управлението на съдебната система и ще имат правните белези на административни актове. В искането си ВАС ползва понятието „съдебни актове”. Затова при квалифицирането им и различаването им от други актове на съдебната власт по см. на глава Шеста от КРБ, следва да се ползват следните критерии - автор на акта, предмет на акта, субект, за когото актът на съда създава правни последици /адресат/. Едва след изясняване на видовете актове на съда в общ смисъл, може да се отговори и на конкретният въпрос, целящ изясняване на задължението на съда да мотивира издадените от него „съдебни актове”.

В доктрината на административното право се използва понятието „органи на държавна власт” като по-широко понятие, тъй като в него са включени актовете, свързани с организацията и управлението на всяка от трите власти /напр. разпоредби от Закона за съдебната власт/ЗСВ/ регламентират възлагане на компетентност на заместници на ръководители на съдилища или прокуратури./ В същия специален закон /ЗСВ/ изрично се предвижда оспорването им да бъде по реда на АПК, което допълва характеристиката им на индивидуални административни актове.

Разпоредбата на чл.59, ал.1 от АПК изрично предвижда административните актове да бъдат мотивирани, а в чл.146, ал.1, т.4 АПК е уредено правното основание за отмяната им като незаконосъобразни. Разпоредбата на чл.209, т.3 АПК изрично предвижда едно от основанията за касационна жалба да е липсата на обосноваване на съдебното решение на първоинстанционния съд. Останалите актове, издавани от съдилищата, следва да се тълкуват основно по критерия- предметно съдържание, съобразно чл.117 от КРБ, а именно- актове, с които се реализира целта на

тази норма- защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.²

Следователно, актовете, издавани от съдилищата, именно с цел - защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата, следва да се обединят и квалифицират като „актове, издавани от съда, изпълнявайки своята конституционна функция- да правораздава. „

Видно от АПК и от субсидираното прилагане на ГПК, съдът издава актове, с които решава възникнал правен спор /1/, както и актове, с които не решава правен спор, но е сезиран, за да защити право или законен интерес на правен субект с различни цели на сезирането /напр. съдебна администрация на гражданските отношения, охранителни производства/2./³

В този смисъл актовете на съда, според конституционната функционална компетентност, са два вида : актове по повдигнат спор /1/ и актове, по материалноправен въпрос, по който е сезиран да се произнесе, без да е възникнал спор, по силата на законова норма за съдебна компетентност./2/ При издаването на този вид съдебни актове, видно от специалните закони, законодателят е предоставил именно на съд да се произнесе по въпрос, свързан с реализирането на хипотезата на правната норма, събирайки доказателства за фактите, с оглед изпълнението на условието на тази норма. Те са близки по предметното съдържание с индивидуалните административни актове, но се различават от тях по органа, който е

² Проф.Кино Лазаров добавя, че АПК „осигурява правна защита не само на засегнати субективни права и законни интереси, но и на основните свободи на гражданите, които са конституционно признати“ и сочи като пример- чл.34, ал.1 КРБ, чл.37, ал.1 и 2 КРБ/ в Лазаров, К., Е.Къндева, А, Еленков, Коментар на АПК, 2007г, с.10-11.

³ Вторият вид актове са обсъдени в Ж.Сталев Сила на пресъдено нещо, стр.396; Попова В. и колектив, Българско гражданско процесуално право, стр.377, Мингова А. относно охранителните производства, цит. съч. стр1274-1294.

компетентен по силата на специален закон / напр. Закон за гражданската регистрация, Търговски закон, Семейен кодекс и др/ или специални разпоредби от общ закон /напр. някои специални производства в ГПК/. Законодателят като е определил кой да е компетентният орган на държавна власт /съдебна или изпълнителна власт/, произнасящ се по материалноправния въпрос, той е уредил и специалното производство за издаване на акта и следващи процесуални етапи на оспорването му.

Важно е да се подчертае, че производството е уредено в специални норми, които се отклоняват от приложимите принципи на „общото“ производство.

Обобщено по въпрос №1:

Според автора на акта:

1. Когато автор на акта е съдът-
в дейността на съдилищата са налице актове на съда като държавен орган в **организационен смисъл** / по см. на АПК това са **административни актове**, свързани с управление и организация/.
Съдът издава и **два вида актове**, когато действа с конституционна функционална компетентност /според конституционната функция на съда/:
 - актове по **решаване на правен спор**, като е сезиран от конкретен субект.
 - актове за признаване или създаване на субективно право или защита на законен интерес, без наличие на правен спор между два или повече субекти.

Видовете съдебни процесуални актове- съдебните решения, определения и други процесуални актове на съда, свързани със защита на правата и законните интереси на гражданите, ЮЛ и държавата от втория вид се

характеризират с това, че лицата са страни в производството, а съдът-решаващ независим орган. Тези актове не са свързани с организацията и устройството на съда.

2. Когато автор е административен орган –

възможността административен орган да бъде сезиран и да се произнесе с „квази”правораздавателен акт е предмет на дискусия от години. Законодателят предостави възможност на няколко специализирани по материя административни органи да издават актове, когато са сезирани по правен спор, свързан със специална материя. Такъв е примерът със Закона за обществените поръчки.

С Решение №6 от 2008г по к.д. №5 от 2008г Конституционният съд е обосновал възможността административни независими органи като напр. Комисията по защита от конкуренцията /КЗК/ да се произнасят в две качества- като издават административни актове /по см. на АПК/ и като издават и актове, с които са сезирани да решат възникнал спор /по см. на специалния приложим закон/. Вторият вид актове, обаче, трябва да подлежат на съдебно оспорване, за да се счита, че специалният закон е уредил компетентността на този административен орган, съобразно КРБ. Според Решение №6 от 2008г „Страните в производството по възлагане на обществените поръчки получават достъп до процес, който се гарантира от обжалването на акта на КЗК като несъдебен орган с правораздавателна компетентност пред съд- ВАС”.

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 Конституцията?

КРБ не определя конкретни елементи, които сумарно да обобщят характеристиките на съдебен акт. Общата норма на чл.117 КРБ отново е приложима в случая и определя в степен на абсолютност същността на правораздавателния акт- защита на правото и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.

Допълнителни елементи, регламентирани в основните процесуални закони, свързани с правораздаването в държавата, конкретизират предмета на актовете на правораздаването и вида им- съдебни решения, определения, разпореждания и други, в зависимост от спецификата на производството- административно, гражданско, наказателно.

Така например специално в административното право КРБ регулира спецификите на непълната обща клауза в чл.120, ал 1 и 2 КРБ.

Също така в чл.119 КРБ се сочат видовете съдилища, които могат да се създадат в страната, с целта, определена в чл.117- защита правата и законните интереси на субектите. Обаче, тези норми не касаят конкретни елементи от характеристиката на съдебния акт, а са свързани със специфики на административното правораздаване.

Следователно, характеристиките на съдебния акт, издаден по повод прилагане на административноправната материя, следва да се изведат от процесуалните приложими закони- в случая АПК /ГПК, приложен субсидиарно/. При обосновката на правораздавателния акт, такива характеристики са посочени и в Решение №6 от 11.ноември 2008г по к.д. №5 от 2008г.

В доктрината, например, проф.Ж.Сталев обръща внимание на динамиката на специалното законодателство и оттам и правните последици от съответната правна уредба за съдебните актове на съдилищата. Този

анализ той прави по отношение на особените юрисдикции в гражданското право.⁴

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

Вероятно целта на искателя по това к.д. е в конкретика да се изброят или посочат изрично или със съответни параметри видовете съдебни актове, които НЕ следва да се считат за актове на правораздаване по см. на КРБ.

Отговорът се съдържа именно в първите два въпроса, тъй като и петте въпроса са взаимно обвързани.

Специфика, която създава проблеми в практиката на административното правораздаване са актовете на независимите административни органи, от една страна. Специфика са и актовете, издавани от съда по така нар. охранителни производства.

В единия случай законодателят дава на изпълнителната власт по изключение правораздавателна компетентност, като основната цел е изключителната материалноправна експертиза на специализиран независим орган. Това е мотивирано и в Решение №6 от 2008г на Конституционния съд, коментирано по-горе.

Във втория случай законодателят дава на съдебната власт по изключение компетентност на съда да се произнеса без наличието на правен спор, но да реши налице ли са фактите и обстоятелствата от хипотезата на правна норма и да приложи нейната диспозиция.⁵

⁴ Сталев Ж. Сила на присъдено нещо, стр.404.

⁵ Сталев Ж, цит съч, стр.396.

И в двата случая логичната конституционна основа е чл.117, ал.1- защита правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Законодателят е преценил, че с този законодателен подход се спазва чл.117, ал.1 от КРБ по-пълноценно и по-сигурно. **В единия случай надделява критерият- специализирана експертиза на независим административен орган. В другия случай надделява критерият- съдопроизводство, осъществено от орган на съдебната власт, с оглед правните последици от специалното материално и процесуално право.** В мотивите на законопроекта законодателят следва да е обосновал спецификата в овластяването на съответния орган, нуждите и очакванията за стабилност на правния ред. В същото време изрични норми в закони като напр. чл.127, ал.1 от АПК императивно забраняват така нар. „отказ от правосъдие”. Следователно и по тази причина законодателят има правото да избере законодателен подход, гарантиращ обективност и справедливост в правораздаването.

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

Нормата е императивна и в систематиката на други норми от КРБ не намираме дори косвена индикация за валидност на немотивиран акт на съда. Отново приложимото право са конституционните норми във връзка с норми от общи закони, които прилагат административните съдилища в правораздавателната дейност.

В АПК, например, изрични норми, които изискват наличието на мотиви към административния и към съдебния акт са съответно нормите на чл.59, ал.1 от АПК относно издаването на индивидуален административен акт; чл.60, ал.2 относно разпореждането за предварително изпълнение; чл.172а, ал.2 относно мотивираност на съдебния акт в първоинстанционното

производство и нормата на чл.209, ал.1, т.3 относно необоснованост на съдебното решение като касационно основание. При тълкуването, с оглед пълнота на отговора, разглеждаме приложимите норми както относно обжалване на административни актове, така и относно оспорване на съдебни решения в инстанциите, регламентирани в АПК.

Няма правна норма, която да „освобождава“ съдът от излагане на мотиви към съдебен акт. Обяснението на този принцип в процесуалното административно право е свързано отново с прилагане на чл.117 от КРБ-защита правата и законните интереси. Мотивите са логическата последователност, взаимнообвързаността на съжденията на съда, тълкуването на съда, които доказват защо съдът е приложил нормата, която се съдържа в диспозитива на неговия акт. В доктрината се ползва и понятието „контентност на мотивите“, с което се подчертава абсолютността на правната връзка между волеизявлението и мотивите.⁶ Допълнително основание е така нар. косвен контрол на съда, като правомощие на съда в административното правораздаване. Съдът именно в мотивите, например, обосновава неприлагането на конкретна правна норма, поради противоречие с по-висшестояща, и това го прави по силата на чл.5 от АПК, във връзка с чл 15, ал.3 от ЗНА. /така нар. косвен контрол/.⁷

5. Допустимо ли е по смисъла на чл. 121, ал. 4 от Конституцията, в изрично посочени със закон случаи, излагането на мотиви към определени „актове на правораздаването“ да бъде осъществено след подаването на жалба срещу постановения акт?

⁶ Зинovieва Д. Дискусионни тези в административното право и процес, 2008, стр106-107.

⁷ Лазаров К, И.Тодоров, Административен процес,2018, стр 160-162.

Нормата на чл.121, ал.4 КРБ не пояснява в кой момент от производството по издаване на съдебния акт следва да се оповестят мотивите на съда. Императивният характер на нормата и липсата на конституционна възможност за изключение от принципа, е друг въпрос, който разгледахме по-горе, а именно за неразривната връзка между диспозитив и мотиви.

В административното право не намираме конституционна уредба, която да обосновава законодателна възможност за това. В правомощията на законодателя е да реши дали в определени случаи може да се създаде такава законова норма. Единствената норма, която изрично допуска съществено изключение е тази на чл.120, ал.2 КРБ, според която специален закон може да допусне необжалваемост на административен акт. Обаче, КС се произнесе с няколко решения / напр. РКС № 14 от 2014г по к.д. № 12 от 2014г/, като обосновава изключителните ситуации, в които законодателят може да въведе в закон това изключение, за да не се достигне до прекомерност, с която да се елиминира конституционното правило по косвен път.

Видно от систематиката на нормите в КРБ, от историческото развитие на законодателния процес, от практиката на съдилищата и от доктринерните изследвания, считам, че законодателят има правото на преценка да уреди в специален закон основните материалноправни въпроси и относимото за тяхното решаване производство. Законодателната преценка следва да е съобразена с нормата на чл.117 КРБ, в зависимост от най-сигурният начин за защита на обществения и частен интерес.

Ноември 2019г

професор Дарина Зиновиева