

Правно мнение
по к.д № 1 от 2022 г.

Сезиращото искане е за задължително тълкуване от Конституционния съд по чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията (Конст) с питане: изисква ли принципът на правовата държава по чл.4, ал.1 Конст всички спорове за законността на актовете и действията на административните органи да бъдат подведомствени на специализираните административни съдилища по чл.119, ал.2 Конст и на Върховния административен съд и по чл.119, ал.2, чл.120, ал.1 и чл.125 Конст?

2. Пленумът на Върховния административен съд дава положителен отговор на поставеното питане въпрос и приема, че то „се налага“ от чл.4, ал.1 Конст след създадените специализирани административни съдилища по чл.119, ал.2, чл.120, ал.1 и чл.125 Конст.

3. Споделям по принцип сезиращото искане и Определението от 24 февруари 2022 г. за неговата допустимост за разглеждането му по същество. Но смятам, че неговата обосновааност предстои да бъде обогатена в конституционното производство при разглеждане на делото „по същество“.

4. Правомощието на Конституционния съд да дава задължителни тълкувания на Конституцията е изключително правомощие на конституционната юрисдикция. То е предвидено в конституциите на малко европейски държави (Германия, Унгария, Словакия), и то, с ограничения. Българската Конституция не съдържа ограничения (П.Пенев, Адвокатът, Конституцията и приложимото право, изд.Фабер, 2018, с.58-59).

Процесното искане е предявено, поради съществуващи противоречия в прилагането на 4-те конституционни разпоредби, според вносителя, на които сезиращото искане се основава- чл.4, ал.1, чл.119, ал.2, чл.120, ал.1, и чл.125 Конст и особено на чл.4, ал.1 Конст за правовата държава .

Правният интерес от исканото тълкувателно питане е да се внесе яснота и сигурност в специализираните административни съдилища по чл.119, ал. 2 Конст и тяхната изрична уредба в чл.89-94 ЗСВ при упражняването на

дейността им като правораздавателни органи в административното производство, (р.№ 5 от 10 май 2009 г. по к.д. №10 от 2004 г.; (р.№ 12 от 13 октомври 2016 г. по к.д. № 13 от 2015 г. и др.).

5. Член 4, ал.1 Конст –за правовата държава е уредено в глава Първа „Основни начала” на Конституцията и е поставено в центъра на тълкувателното питане, а останалите 3 (чл.119, ал.2, чл.120, ал.1 и чл.125), уредени глава Шеста „Съдебна власт” са недостатъчно пълно представени в искането. Добре би било за пълнота на изложението в разглеждане по същество на искането във фазата „по същество” на конституционното производство и на тях да се отдели повече внимание, като се запази водещото място на правовата държава. Това е толкова по-необходимо, като се има предвид, че и тяхното тълкуване е свързано с основния принцип на правовата държава (вж. по-долу № 12-14).

6. Водещото място на чл.4, ал.1 Конст за правовата държава е обосновано, не само поради систематическото място на неговата конституционна уредба (в глава Първа „Основни начала” на Конституцията), но преди всичко и най-вече поради неговото съдържание на основен принцип, който въплъщава върховенството на правото. А **„Върховенството на правото** е най-значимото и влиятелно постижение на конституционната мисъл. Както смисълът, така и структурата на основните закони на демократичните държави въплъщават този принцип. Върховенството на правото е основополагаща концепция, върху която се изгражда и крепи зданието на политическата и правната система у нас. Член 4, ал.1 от Конституцията прогласява правовата държава, като проявление на върховенството на правото за един от основните конституционни принципи. Неговият смисъл се отразява в общото разбиране, че всички- и управляващи и управлявани-са еднакво подчинени на правото и са равни пред закона.” (р.№ 12 от 13 октомври 2016 г. по к.д. № 13 от 2015 г.). Тази разпоредба често пъти е избрана за предмет както на нормативно- задължително тълкуване на Конституцията по чл.149, ал.1, т.1 Конст, така и на казуално тълкуване за противоречие на закон с принципа на правовата държава по чл.4, ал.1 Конст по чл.149, ал.1, т.2 Конст. Настоящото конституционно дело е за тълкуване по чл.149, ал., т.1 Конст (р.№ 14 от 23 ноември 2000 г. по к.д. № 12 от 2000 г.; р.№ 1 от 27 януари 2005 г. по

к.д. № 8 от 2004 г.; р.№ 6 от 12 май 2005 г. по к.д. № 3 от 2005 г.; р.№ 2 от 229 май 2013 г. по к.д. № 1 от 2013 г. и редица други). Честото позоваване на чл.4, ал.1 Конст дава повод на Конституционния съд многократно и деликатно, но настоятелно, да обръща внимание за „неприсъщо и недопустимо натоварване на принципа за правовата държава” (р.№ 1 от 27 януари 2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г.; р.№ 10 от 3 декември 2009 г. по к.д. № 12 от 2009 г.; р.№ 2 от 23 май 2013 г. по к.д.№ 1 от 2013 г. и др.)

7. Смятам, че в процесния случай предметът на тълкувателното искане по чл. 4, ал.1, чл.119, ал.2, чл.120, ал.1 и чл.125 Конст, допуснато за разглеждане по същество с Определението от 24 февруари т.г. не е пример за „неприсъщо натоварване на принципа на правовата държава, а обратно – е съобразено с изискванията на чл.17, ал.1 и чл.21, ал.6 ЗКС. Предметът на тълкувателното конституционно дело е основателно допуснато, особено, като се отчита общественият интерес, свързан с упражняването на конституционните функции на съдебната власт по чл.117, ал.1 Конст за неприсъщо натоварване” на принципа на правовата държава, защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата по законността на актовете и действията на административните органи, включващи ВАС и специализираните административни съдилища функции по чл.119, ал.2, чл.120, ал.1 и чл.125 Конст, поради което, според мен, не би могло да бъде отнесено към случаите на „неприсъщо и недопустимо” натоварване на принципа на правовата държава, а обратно – съдействат за неговото утвърждаване.

8. Струва ми се, че заслужава изрично да се подчертае, че **чл.4, ал.1 Конст**, съдържа изключително богат тълкувателен потенциал по предмета и на процесното на тълкувателно дело. Това се дължи на богатството на самата върховна конституционна ценност и на нейната висока степен на обобщение-правовата държава, като въплъщение на **върховенството на правото**. Правовата държава **„се идентифицира”** с върховенството на правото. Към изложеното за върховенството на правото (вж. по-горе № 6) трябва изрично да се добави, че централно място в правовата държава заема **съдебната власт** за реалното прилагане на принципа на правовата държава. Тя заема структурно и функционално място в правовата държава: „структурно”, като една

от трите основни власти в „цялата държавна власт“ по смисъла на чл.1, ал.2 Конст; а „функционално“-с основната функция, която изпълнява: „Съдебната власт защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.“ Тя е едно най-ярките въплъщения на правовата държава в действащата Конституция.Тясната връзка между правовата държава и съдебната власт е взаимна и „генетична.“ Всяка от тях предпоставя другата: правовата държава-съдебната власт и съдебната власт –правовата държава.и в това се изразява тяхното взаимно съществуване, като действие и функциониране.Правовата държава предпоставя съдебната власт,като държавна власт, която прилага правото, а съдебната власт изисква правовата държава,като най-благоприятна среда, в която държавната съдебна власт може да се реализира и да изпълнява своята основна функция по чл.117, ал.1 Конст да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. По този начин защитата на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата „се оправосъдява.“

9. В правовата държава защитата на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата се осъществява преди всичко **от съдебната власт чрез правораздаването**, разбирано като разрешаване от държавните съдилища със силата на пресъдено нещо правните спорове (р.№ 12 от 20 юли 1995 г. по к.д. № 15 от 1995 г.),като най-силна правна защита с процесуални юридически гаранции. Конституцията от 1991 г. изостави категорично така наречените „особени юрисдикции“,които,като несъдебни органи, години наред участваха в правораздаването (р.№ 12 от 20 юли 1995 г. по к.д. № 15 от 1995 г. р.№ 22 от 24 септември 1998 г. по к.д. № 18 от 1998 г. р.№ 22 от 24 септември 1998 г. по к.д. № 18 от 1998 г.; р.№ 10 от 29 септември 2016 г.по к.д. № 3 от 2016 г. ; р.№ 6 от 11 ноември 2008 г. по к.д. № 5 от 2008 г. и др.). Само съдът предоставя в **правораздаването** чрез „произнасянето на правото“ („юрисдикциото“).в съдебния процес (р.№ 8 от 1 септември 2005 г. по к.д. № :от 2005 г. ; р.№ 6 от 27 март 2018 г. по к.д. № 10 от 2017 г.). Посочените други органи на съдебната власт (прокуратура и следствени органи) са част от съдебната власт(чл.126, 127 и чл.128 Конст) и изпълняват конституционни функции,които **допринасят съществено** в правовата държава за защитата на правата и законните интереси на гражданите и юридическите

лица, предимно в наказателното съдопроизводство но те не са органи на правораздаването (правосъдието)¹ и не го осъществяват и упражняват. По действащата Конституция то е монопол единствено и само на съдилищата (арг.чл.118 и 119 Конст).Всяка друга намеса и зависимост е чужда на природата на съдебната власт и на правовата държава, поради което е и нетърпима.

10. Централното място на съдилищата в съдебната власт се изразява и в обстоятелството, че те участват не с една, а с две категории от държавни съдилища: а) общи съдилища- районни, окръжни, военни, военен апелативен съд, специален наказателен съд и апелативен специален наказателен съд, апелативни съдилища и Върховен касационен съд; б) специални административни съдилища, създадени на основание чл.119, ал.2 Конст) и Върховен административен съд(чл.119, ал.1 Конст). Съдиите от двете категории съдилища се назначават и освобождават от длъжност, повишават и понижават по един и същ общ ред и на едни и същи правни основания (чл.129, ал.3 Конст), ползват се в една и съща степен и сила от независимост при упражняване на съдебната власт и се подчиняват единствено и само на закона (чл.117, ал.2) Конст), издържат функционирането си от един и същ отделен бюджет „самостоятелен бюджет“ на съдебната власт (чл.117, ал.3) и др. Двете конституционни категории (групи) съдилища образуват целокупната съдебна система и изпълняват една и съща по своята правна природа конституционна функция- да осъществяват съдебната власт, като правораздават. Но те се различават по между си според метода на регулиране на правоотношенията, от които се пораждат и произтичат правните спорове, подведомствени на съдилищата на едните и на другите и съдилища, прилагат различни процесуални правила в различните процесуални кодекси при разглеждането на подведомствените им дела и т.н. Едната категория от тях- гражданските, търговските, трудовите, авторските, семейните правоотношения се наричат обобщено граждански правоотношения в широкия смисъл на това понятие, регулират се по метода на равнопоставеност между страните и правните спорове, които възникват от тях се разглеждат и

¹ Понятията „правосъдие“ и „правораздаване“ се използват като синоними.

решават от общите съдилища (вж. по-горе б."а"). Другата част от тях са административни правоотношения, които се регулират по метода на власт и подчинение между страните и споровете, които възникват от тях са административноправни спорове, които се разглеждат и решават от административните съдилища (вж. по-горе б."б"). и Върховния административен съд (вж. по-горе б."б"). Разглеждането и решаването на правните спорове от общите и административните съдилища се извършва с решения, които имат силата на пресъдено нещо (вж. по-горе № 9). Разпределението на делата между двете категории съдилища се извършва по **подведомствеността** на делата, т.е. по тяхното възлагане за решаването им съда.

11. Специфичното на „**подведомствеността**” в контекста на настоящето конституционно дело е провеждането на разграничение между делата, подведомствени на гражданските и на административните съдилища, тъй като, те са с различен предмет и процесуалният ред за тяхното разглеждане – по реда на ГПК, НПК и АПК и ДОПК е различен. Това разбиране е обстойно развито в Особеното мнение на 4-та конституционни съдии по Определението за допустимост по к.д. № 1 от 24 февруари 2022 г. Специфичното в случая е, че спорът е между компетентността на общите съдилища по гражданското съдопроизводство по ГПК и административното производство пред специализираните съдилища по чл. 119, ал. 2 Конст по процесуалния ред за разглеждане пред които по АПК е различен. Въвеждането на понятието „подведомственост” в чл. 128 АПК и др. има своите корени и в чл. 133 Конст, който предвижда създаването на уредба със закон относно „организацията и дейността на съдилищата. Тук само ще отбележа, че подведомствеността се отнася до дейността на съдилищата, която установява законодателната власт с присъщата ѝ законодателна целесъобразност (р. № 17 от 18 юни 1998 г. по к.д. 15 от 1,998 г.; р. № 14 от 14 ноември 2000 г. по к.д. № 12 от 2000 г.; р. № 4 от 24 септември 2002 г. по к.д. № 14 от 2002 г. по к.д. № 14 от 2002 г.; р. № 10 от 13 септември 2012 г. по к.д. № 15 от 2011 г. и др.).

12. През 2006 г. с § 3, ал. 1 ПЗР на АПК се създават нови видове съдилища – **специализирани административни съдилища по чл. 119, ал. 2**

Конст със седалища и съдебни райони, които съвпадат с седалищата и съдебните райони на общите окръжни съдилища по чл.82-88 ЗСВ (чл.89-94) Тези съдилища са основните специализирани съдилища са компетентни да разглеждат и решават правните спорове по законността и на актовете и действията на административните органи. Те потвърждават основната идея на принципа за върховенството на правото по чл.4, ал.1 Конст

13. Съдебният контрол върху актовете и действията на административните органи е конституционен принцип на правовата държава(**чл.120, ал.1 Конст.** Това е общоприетият принцип на „общата клауза“ за обжалване на всички актове и действия на административните органи от гражданите и юридическите лица, които ги засягат...” (чл.120, ал.2 Конст). Но този принцип не е абсолютен и Конституцията сама изрично го ограничава, когато в същата разпоредба продължава: „...освен изрично посочените със закон.” (р.№ 13 от 22 септември 1992 г. по к.д. № 13 от 1992 г.; р.№ 3 от 17 май 1994 г. по к.д. № 1 от 1994 г.; р.№ 18 от 14 ноември 1997 г. по к.д. № 12 от 1997 г.; р.№ 11 от 1 юли 2003 г. по к.д. № 9 от 2003 г. и др.). Има случаи, в които „изключенията” в законите зачестяват и прилагането на общата клауза е застрашена от начина на употреба от законодателната власт, естествено под влияние и дискретен натиск на изпълнителната власт. Това е посегателство и нарушение на чл.120 Конст на правата на гражданите и юридическите лица на принципа на правовата държава, израз на която е и правилото за общата клауза за обжалване на административните актове и действията на изпълнителната власт в лицето на нейните административни органи. Конституционният съд е имал повод деликатно „да изразява безпокойството си от честото прилагане на изключението от Народното събрание за необжалваемост на административните актове.” и продължава: „В чл.120, ал.1 от Конституцията ясно е изразена волята на конституционния законодател за съдебен контрол за законосъобразност на актовете и действията на административните органи. Изключения от това правило са възможни само, когато изрично са посочени със закон. Изключението не трябва да се превръща в правило, защото ще влезе в противоречие с чл.120, ал.1 от Конституцията” (р.№ 22 от 24 септември 1998 г. по к.д. № 18 от 1998 г.). Към посоченото решение на Конституционния съд си позволявам само да добавя: честите

изключения по чл.120, ал.2 Конст са често създават впечатление за лобистки намеси в законодателния процес, пред които Народното събрание отстъпва и са примери на открити нарушения на основния принцип на правовата държава по чл.4, ал.1 Конст. "Реакцията" на конституционната юрисдикция срещу подобни нарушения на Конституцията изразява стремежът ѝ за повече право в административното правосъдие, което акад.Петко Стайнов още в 1936 г. определя като „венецът и синтезата на цялото административно право.“ (от него: Административно правосъдие, фототипно издание, изд. БАН, С.1993 г. с.5).

14. Осъществяването на върховния съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното производство от Върховния административен съд (чл.125, ал.1 Конст) и правомощието на този съд да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други, посочени в закона (чл.125, ал.2 Конст) имат своето основание в принципа на правовата държава в принципа на правовата държава. Тази разпоредба потвърждава основната идея на правовата държава и върховенството на правото, като един от основните принципи и основен смисъл на правовата държава, който „се отразява в общото разбиране, че всички и управляващи и управлявани са еднакво подчинени на правото и са равни пред закона“ (р. № 12 от 13 октомври 2016 г. по к.д. № 13 от 2015 г.). В това се изразява и „собственият“ конституционен принос на чл.125 Конст за утвърждаването на административното правораздаване, като нов и допълнителен шрих на правовата държава по чл.4, ал.1 и за равенството на гражданите пред закона по чл.6, ал.2 Конст), към които съвременното българско общество и общественото мнение е особено чувствително.

15 В обобщение на изложението относно посочените конституционни разпоредби по чл.119, ал.2, чл.120 и чл.125 Конст се потвърждава общата идея, изразена в началото на това изложение (вж. по-горе № 5), че всички тези конституционни разпоредби са едно общо тематично цяло, което потвърждава единството в посоката на функциите на съдебната власт в административното производство за превъплъщаване на принципа на правовата държава в съдебната власт.

16. Съображенията, изложени в подкрепа на тълкувателното питане (вж. по-горе № 4-15) се опират на действащата позитивноправната конституционна и законова уредба и на практиката на Конституционния съд. Но проблемът има и други измерения, които, според мен, би трябвало да се отчитат в отговор на тълкувателното питане.

От една страна, България има **вековна традиция** в административното правосъдие, макар необосновано прекъсвана и след това възстановявана, но и в двата случая - поучителна. Още през 1912 г. в България е приет първият Закон за административното правосъдие и през 1913 г. е създаден и започнал да функционира първият Върховен административен съд, който при всичките превратности в развитието на страната, между които и две световни войни, е продължил да функционира, включително след коренните политически и икономически промени в страната след 9 септември 1944 г. и е закрит през 1947 г. Малко европейски държави по онова време са имали функциониращо административно правосъдие. България е между тях. Интересно е, че около две десетилетия след закриването на Върховния административен съд в края на 60-те години на миналия век се приемат последователно два Закона за административното производство (1970 и 1979 г.), от които вторият беше отменен едва с приемането на АПК в средата на 2006 г. През 1969 г. беше приет Законът за административните нарушения и наказания (обн. ДВ, бр. 92 от 1969 г., изм. доп.) – за законодателството по административнонаказателния процес, който продължава да действа и до днес. Натрупаният опит от двата закона за административното производство (1970-2006 г.) и по административнонаказателния процес по Закона за административните нарушения и наказания от 1969 г. и свидетелстват за необходимостта от административното правораздаване.

От друга страна, трябва да се отчита **накъде върви светът**, каква е европейската и световна тенденция. България е част от Европа и вече повече от 15 години е член на Европейския съюз, членува в ООН и в редица други нейни международни правителствени организации и т.н. Европейската и световната тенденция е интензивно развитие към разширяване и утвърждаване на съдебната защита на субективните права на човека и гражданина и на процесуалните права за съдебна защита срещу административните актове и действията на държавните органи. Рязко се

повиши значението на процесуалните права в цялото законодателство и в частност на административното правосъдие. В европейската и световната практика и правна доктрина не само се разшири кръга на материалните права на гражданите и тяхното субективизиране с Всеобщата Декларация за правата на човека от 1948 г. и на двата Пакта за гражданските, политическите, икономическите, социалните и културните права на човека на ООН от 1966 г., на Хартата на основните права на Европейския съюз, на десетки конвенции на МОТ, но и особено на **тяхната съдебна защита**. Именно на съдебната защита с нейните процесуални правила е най-силната правна гаранция за защита на субективните материални права и на справедливостта. В световната правна лексика влязоха и се утвърдиха нови правни понятия за **„процесуализиране“** и **„процедурализиране“** на правото в защита на личните и имуществени права на гражданите и юридическите лица в административните производства.² Израз на тази обща тенденция в развитието на правото е и поставянето на споровете по законността на актовете и действията на административните органи в подведомствеността на специализираните административни съдилища по чл. 119, ал. 2 и на Върховния административен съд по чл. 119, ал. 1 и чл. 125 Конст. Това е и в духа на решенията на Конституционния съд: „Пътят към съда да бъде винаги открит“, като „завършваща тухла на сградата на правовата държава“ и др. под. (цит. р. № 6 от 11 ноември 2008 г., р. № 2 от 18 април 2003 г.) и др. Все по-често материалните и процесуалните права образуват едно общо „тематично единство“, в което без процесуалните права на съдебна защита материалните субективни права при сложни юридически факти (юридически състави) се обезсмислят и остават реално неприложими, и юридически незащитени.

В заключение: принципът на правовата държава по чл. 4, ал. 1, както и разпоредбите на чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 Конст изискват споровете за законността на актовете и действията на административните органи да бъдат подведомствени на специализираните административни съдилища по чл. 119, ал. 2 Конст и на Върховния административен съд по чл. 119, ал. 1, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията.

28 март 2022 г.

проф. Васил Мръчков

² Supiot, A., Homo juridicus, Editions Seuil, Paris, p.121, 131, 167, 200