



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

---

**О П Р Е Д Е Л Е Н И Е**

София, 24 февруари 2022 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове:	Гроздан Илиев	Надежда Джелепова
	Мариана Карагъзова-Финкова	Атанас Семов
	Константин Пенчев	Красимир Влахов
	Филип Димитров	Янаки Стоилов
	Таня Райковска	Соня Янкулова

при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 24 февруари 2022 г. конституционно дело № 1 от 2022 г., докладвано от съдия Красимир Влахов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България във фазата по допустимост на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд.

Делото е образувано на 13.01.2022 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?“

В искането е изложено, че действащата законова уредба не е последователна и единна относно подведомствеността на споровете в административното правораздаване. Подчертано е, че „основно законодателят е воден от принципа споровете за законността на актовете и действията на административните органи да бъдат подведомствени на Върховния административен съд и създадените със Закона за съдебната власт административни съдилища. Въпреки това в редица случаи законодателят се отклонява от този принцип и селективно изключва определени административноправни спорове от компетентността на специализираните съдилища, като определя тяхното решаване да бъде осъществено от общите съдилища“. В искането са посочени конкретни примери на „селективно изключване на специализираните административни съдилища от решаването на спорове за законността на административни актове“: чл. 25, ал. 1 от Закона за търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел; чл. 7, ал. 5 и чл. 61, ал. 4 от Закона за адвокатурата; чл. 24, ал. 7 от Закона за патентите и регистрацията на полезните модели; чл. 67, ал. 2 и чл. 120, ал. 2 от Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража; чл. 29, ал. 1 от Закона за особените залози; чл. 36, ал. 3 от Закона за опазване на селскостопанското имущество. Според вносителя, във всички посочени случаи е налице „административноправен по своята правна същност спор, който обаче законодателят е предвидил да е подведомствен на общите съдилища въпреки наличието на Върховен административен съд и на специализирани административни съдилища“. „Подобен законодателен

подход“ е приложен според вносителя и в чл. 96 от Закона за авторското право и сродните му права, където е предвидено всички спорове, възникващи при прилагане на закона, да ангажират компетентността на общите съдилища, независимо дали по своята правна същност споровете са административноправни или гражданскоправни.

Пленумът на Върховния административен съд поддържа, че посочените примери обуславят извод, според който относно точния смисъл на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията съществува неяснота, която не позволява да се отговори еднозначно на поставения тълкувателен въпрос, тъй като „конституционните разпоредби не определят ясно и недвусмислено въпроса за подведомствеността на споровете, правомощията на специализираните административни съдилища и обема на тяхната правораздавателна компетентност“.

Искането е направено от легитимен субект на инициатива по смисъла на чл. 150, ал. 1 от Основния закон. Предявено е в писмена форма и е мотивирано, с което са съобразени изискванията на чл. 17, ал. 1 ЗКС. Конституционният съд не се е произнасял с решение или определение за недопустимост по искане с такъв предмет, поради което не е налице отрицателна процесуална предпоставка по чл. 21, ал. 6 ЗКС.

Искането е за задължително тълкуване на разпоредби от Основния закон, което е правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

Съдът намира искането за допустимо, тъй като разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията не дават еднозначен отговор на поставеното тълкувателно питане, което е обусловило различно процедиране от страна на законодателя при определяне на подведомствеността на споровете за законност на актовете и действията на административните органи. Следва да се има предвид, че

според чл. 128, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) „на административните съдилища са подведомствени всички дела по искания за: издаване, изменение, отмяна или обявяване на нищожност на административни актове и административни договори; обявяване на нищожност или унищожаване на споразумения по този кодекс; изпълнение на административен договор, доколкото не е предвидено друго в специален закон; защита срещу неоснователни действия и бездействия на администрацията; защита срещу незаконно принудително изпълнение; 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; обезщетения за вреди от принудително изпълнение; обявяване на нищожност, обезсилване или отмяна на решения, постановени от административните съдилища; установяване на неистинността на административни актове по този кодекс“.

Според установената практика на Конституционния съд (определения по допустимост от 22.01.2004 г. по к.д.№ 1 от 2004 г., от 16.11.2004 г. по к.д.№ 9 от 2004 г. и от 08.10.2019 г. по к.д.№ 11 от 2019 г.) самото отсъствие на изрична правна уредба в Конституцията обуславя допустимост на поставения тълкувателен въпрос. Същевременно абстрактният характер на тълкуването, което извършва Конституционния съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, не изисква наличие на определен, конкретен конституционноправен спор, а същото е предназначено да изясни „възможни юридически проблеми, които съществуват или които ще възникват и по чиито точен смисъл се спори“ (Решение № 8 от 01.09.2005 г. по к.д.№ 7 от 2005 г.), които в случая вносителят е обосновал посредством посочените примери от действащото законодателство. Същото тълкувателно решение на Съда, съдържащо разяснения „относно същината и функцията на тълкуването“, обръща

внимание на превантивната функция на тълкувателното правомощие по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Основния закон, при което „чрез изясняване точния смисъл на конституционните разпоредби и изграждането на стройна и безпротиворечива система на нормативните актове, свързани с Конституцията, тълкуването спомага за предотвратяване използването на санкционните правомощия на Конституционния съд и в частност обявяването на даден закон за противоконституционен“. Именно във връзка с така очертаната превантивна функция на тълкуването Съдът намира за необходимо да посочи, че отговорът на формулирания от вносителя тълкувателен въпрос изисква да се изследва връзката между принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Основния закон и законовата уредба на подведомствеността на определена група съдебни спорове, а с Решение № 5 от 19.04.2019 г. по к.д.№ 12 от 2018 г. Съдът се е произнесъл по искане на президента за установяване на противоконституционност на промяната на правилата на родовата подсъдност в чл. 132, ал. 2, т. 2 АПК (обн., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.), като искането се основава на твърдението, че „измененията относно родовата подсъдност не дават ясно и точно разпределение на компетентността между административните съдилища и Върховния административен съд като първа инстанция, с което се нарушава принципът на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията)“.

Съдът съобразява, че поставеният тълкувателен въпрос е насочен към постигане на конституционно значима цел, тъй като отговорът му е от значение за определяне на компетентния орган, пред който се реализира установеното с чл. 120, ал. 2 от Конституцията право на гражданите и юридическите лица да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. Както е посочено в Решение № 2 от 30.03.2000 г. по к.д.№ 2 от 2000 г., „правото на обжалване "на всички административни актове" е основно конституционно право, неразривна част от правото на защита- чл. 56 от Конституцията“, а

„ефективното му упражняване е елемент от нормалното функциониране на съвременната правова държава - чл. 4 от Конституцията“. Решение № 13 от 22.07.1993 г. по к.д.№ 13 от 1993 г. обръща внимание, че „съдебният контрол върху административните актове е конститутивен елемент на правовата държава“.

Исканото тълкуване е от значение и за начина, по който се осъществява законодателната власт в държавата по чл. 62, ал. 1 от Конституцията посредством дейността по приемане, изменяне, допълване и отменяне на законите от Народното събрание (чл. 84, т. 1 от Конституцията). Както е посочено в Решение № 2 от 28.03.2002 г. по к.д. № 2 от 2002 г., един от възможните аспекти, в които се упражнява правомощието на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Основния закон, е свързан с „устройството и правомощията на конституционно регламентирани органи на държавата“, какъвто именно е конкретният случай.

По изложените съображения Конституционният съд намира, че искането на пленума на Върховния административен съд за задължително тълкуване на чл. 4, ал. 1, чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията следва да бъде допуснато до разглеждане по същество. С оглед предмета на делото и на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) Съдът приема, че следва да конституира като заинтересувани институции, които да представят становища по делото: Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет, министъра на правосъдието, Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, главния прокурор и Висшия адвокатски съвет.

На основание чл. 20а, ал. 2 ПОДКС следва да бъдат поканени да предложат становища по предмета на делото: Съюза на юристите в

България, Съюза на съдиите в България, Българската съдийска асоциация и Асоциацията на българските административни съдии.

На основание чл. 20а, ал. 3 ПОДКС съдът преценява да покани да дадат писмено правно мнение по предмета на делото следните изтъкнати специалисти от науката и практиката: проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Екатерина Михайлова, доц. д-р Зорница Йорданова, доц. д-р Мартин Белов, доц. д-р Наталия Киселова, проф. д.ю.н. Маргарита Чинова, проф. д.ю.н. Георги Митов, проф. д-р Гергана Маринова, доц. д-р Екатерина Салкова, проф. д-р Анелия Мингова, проф. д-р Валентина Попова, проф. д-р Силви Чернев, доц. д-р Камелия Цолова, доц.д-р Таня Градинарова, доц. д-р Петър Бончовски, проф. д.ю.н. Цветан Сивков, проф. д-р Димитър Костов, проф. д-р Емилия Панайотова, проф. д-р Дарина Зиновиева, проф. д-р Ганета Минкова и Стефка Стоева.

Воден от горното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията и чл. 19, ал. 1 ЗКС, Конституционният съд

### **О П Р Е Д Е Л И :**

Допуска за разглеждане по същество искането 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 следния въпрос:

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?

Конституира като заинтересувани институции по делото: Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет, министъра на правосъдието, Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, главния прокурор и Висшия адвокатски съвет, като им се предоставя 30-дневен срок от уведомяването да представят становище по делото.

Отправя покана до: Съюза на юристите в България, Съюза на съдиите в България, Българската съдийска асоциация и Асоциацията на българските административни съдии, които могат да дадат писмени становища по предмета на делото в 30-дневен срок от уведомяването и получаването на преписи от искането и от настоящото определение.

Отправя покана до: проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Екатерина Михайлова, доц. д-р Зорница Йорданова, доц. д-р Мартин Белов, доц. д-р Наталия Киселова, проф. д.ю.н. Маргарита Чинова, проф. д.ю.н. Георги Митов, проф. д-р Гергана Маринова, доц. д-р Екатерина Салкова, проф. д-р Анелия Мингова, проф. д-р Валентина Попова, проф. д-р Силви Чернев, доц. д-р Камелия Цолова, доц. д-р Таня Градинарова, доц. д-р Петър Бончовски, проф. д.ю.н. Цветан Сивков, проф. д-р Димитър Костов, проф. д-р Емилия Панайотова, проф. д-р Дарина Зиновиева, проф. д-р Ганета Минкова и Стефка Стоева, които могат да дадат писмено правно мнение по предмета на делото в същия 30-дневен срок от уведомяването и получаването на преписи от искането и от настоящото определение.



Препис от определението да се изпрати на вносителя на искането, който в 30-дневен срок може да представи допълнителни съображения.

Съдиите Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Таня Райковска и Соня Янкулова подписаха определението с особено мнение.

Председател:

Павлина Панова