



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 2

София, 14 февруари 2023 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Мариана Карагьозова-Финкова

Константин Пенчев

Филип Димитров

Таня Райковска

Надежда Джелепова

Атанас Семов

Красимир Влахов

Янаки Стоилов

Соня Янкулова

при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 14 февруари 2023 г. конституционно дело № 1/2022 г., докладвано от съдия Красимир Влахов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 13.01.2022 г. по искане на пленума на Върховния административен съд (ВАС) 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 нормативна уредба не е последователна и единна по въпросите за 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 такова „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“.

С определение от 24 февруари 2022 г. Конституционният съд е допуснал 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.

С определението за допускане за разглеждане по същество на искането Конституционният съд, на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС), е конституирал 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.

На основание чл. 20а, ал. 2 ПОДКС Съдът е поканил да изразят 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 е поканил да дадат писмено правно мнение по предмета на делото следните изтъкнати специалисти от науката и практиката: проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д.ю.н. Георги Митов, проф. д.ю.н. Маргарита Чинова, проф. д.ю.н. Цветан Сивков, проф. д-р Анелия Мингова, проф. д-р Валентина Попова, проф. д-р Ганета Минкова, проф. д-р Гергана Маринова, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Дарина Зиновиева, проф. д-р Димитър Костов, проф. д-р Екатерина Михайлова, проф. д-р Емилия Панайотова, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Силви Чернев, проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Екатерина Салкова, доц. д-р Зорница Йорданова, доц. д-р Камелия Цолова, доц. д-р Мартин Белов, доц. д-р Наталия Киселова, доц. д-р Петър Бончовски, доц. д-р Таня Градинарова и Стефка Стоева.

От заинтересуваните институции и поканените организации по делото писмени становища са представили: Министерският съвет, министърът на правосъдието, Върховният касационен съд, главният прокурор, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България и Съюзът на съдиите в България.

От поканените специалисти от науката и практиката писмено правно мнение са представили: проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д-р Дарина Зиновиева и Стефка Стоева.

Останалите конституирани заинтересувани институции и поканени организации и специалисти от науката и практиката не са представили писмени становища и правни мнения по делото.

В изпълнение на предоставената му с определението за допускане по същество на искането възможност пленумът на Върховния административен съд е представил допълнителни съображения.

Постъпилите по делото становища и правни мнения могат да бъдат обособени в три групи.

Министерският съвет, министърът на правосъдието, Върховният касационен съд, Висшият адвокатски съвет и Съюзът на съдиите в България споделят тезата, 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, като според Министерския съвет и Върховния касационен съд това не се отнася до делата, ангажиращи компетентността на Върховния административен съд.

Становището на Министерския съвет се аргументира с липсата на „конституционно изискване за институционализиране на системата на административното правосъдие, начело на която да стои Върховният административен съд“. Посочено е, че изброените в чл. 119, ал. 1 от Конституцията съдилища са достатъчни за осигуряване на правораздавателната функция на държавата и в този смисъл не може по пътя на тълкуването да се обоснове конституционно изискване за подведомственост на всички административни спорове на специализираните административни съдилища, които не са установени в Конституцията, а преценката за създаването им е „въпрос на законодателна целесъобразност“. Обърнато е внимание, че „правилата за подведомственост, за родова и местна подсъдност, а също и за инстанционност на съдебните дела не са изведени за решаване на конституционно ниво“, а подлежат на уреждане със закон, тъй като по смисъла на чл. 133 от Конституцията се отнасят до организацията и дейността на съдилищата. Министерският съвет също така отбелязва, че действащото законодателство възлага на административните съдилища

разглеждане и на граждански дела – каквито са делата по искания за 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 съгласно чл. 128, ал. 1, т. 6 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), което следва да бъде съобразено, ако чрез тълкуване на Основния закон се обоснове „абсолютна граница между компетентността на общите и на специализираните административни съдилища“.

В становището на министъра на правосъдието се застъпва, че създаването на специализирани звена в съдебната власт не е конституционно изискване, а е въпрос на законодателна целесъобразност. Посочено е, че изпълнението на правомощието на Върховния административен съд да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване (чл. 125, ал. 1 от Конституцията) „не е скрепено със задължителното изискване за създаване на специализирани административни съдилища“. Поддържа се, че по смисъла на чл. 120, ал. 1 от Основния закон контролът за законност на актовете и действията на административните органи се извършва от съдилищата изобщо, а не само от съдилища, „специализирани в административното правосъдие“. Според изложеното в становището, тълкуването на посочената конституционна разпоредба не може да е обусловено от „последвали приемането ѝ законодателни промени“, тъй като това би нарушило принципа на правна сигурност.

Върховният касационен съд (ВКС) също обръща внимание, че според чл. 120, ал. 1 от Конституцията контролът за законност на актовете и действията на административните органи се извършва от съдилищата, разполагащи с обща компетентност да правораздават, т.е. да решават правни спорове. Заявява се, че „конституционният законодател не е счел за необходимо да визира конкретен съд, защото не това е същественото, а необходимостта да се осигурят на лицата гаранциите за законосъобразен контрол“. Обърнато е внимание и на практическите затруднения при разграничаване на гражданските и административните дела, като е посочено, че в редица случаи законодателят възлага на гражданските съдилища разглеждане на административни спорове, като същевременно административните съдилища са компетентни да разглеждат гражданските последици от незаконен акт, действие или бездействие на административен

орган или длъжностно лице, включително от незаконосъобразно принудително изпълнение. В обобщение е направен извод, че „именно принципът на законност, провъзгласен в чл. 4 от Конституцията, изключва възможността да се възприеме тезата на пленума на Върховния административен съд, че всички административни дела, освен тези, подсъдни на Върховния административен съд, следва да бъдат подведомствени на специализираните административни съдилища“.

Висшият адвокатски съвет поддържа, че след като по силата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията Народното събрание може по своя преценка да създаде специализиран съд, „на още по-силно основание в рамките на неговите властови възможности е да отдели предметната компетентност на специализирания съд от предметната компетентност на общите съдилища“, което е въпрос на „преценка по целесъобразност в рамките на отговорностите на законодателната власт“. Обръща се внимание, че според чл. 120 от Основния закон контролът за законност на актовете и действията на административните органи е възложен на съдилищата като „родово понятие“, без да се разграничават общи и специализирани съдилища. Посочено е, че извеждането по тълкувателен път на изключителна компетентност на специализираните административни съдилища по административните дела би означавало „абсолютно неоправдано от конституционна гледна точка да се лимитира законодателната власт“, като „последниците от това ще бъдат във вреда на доброто правосъдие, което държавата дължи на гражданите и юридическите лица“. Във връзка с това се излага аргументът, че посочените в искането на пленума на ВАС административни дела, възложени на общите съдилища, изискват съдиите, които ги разглеждат, да притежават „и други специални познания, извън областта на административното право и процес“.

В становището на Съюза на съдиите в България (ССБ) се заявява, че в Конституцията е уредена единствено изключителната подведомственост на Върховния административен съд да се произнася по оспорване на законността на административните актове на определени правни субекти, докато за останалите административни актове, както и за функционалната компетентност на самия ВАС Основният закон препраща към законодателя, „без да очертае каквато и да било правна рамка“. Посочено е, че като предоставя на законодателя възможността да създава със закон и други специализирани съдилища, Конституцията „очевидно [...] му предоставя и пълната свобода да определи със същия или друг закон и кръга на делата в

тяхната правораздавателна власт, както и функционалната компетентност по отношение постановените от тях съдебни актове“. Според ССБ „правова държава съществува и преди приемането на Конституцията от 1991 г., и преди учредяването на административните съдилища“, във връзка с което се посочва, че „законодателна традиция именно в осъществяване на правовата държава е законодателят да възлага на съд издаването на благоприятстващи индивидуални административни актове в т.нар. охранителни производства“, както и „осъществяваният от общите съдилища контрол върху актовете на спорна администрация, например предприемане на мерки за закрила на деца, както и върху актове на т.нар. самоуправителни публични тела извън държавната администрация, каквото е например Висшият адвокатски съвет“. В обобщение е направен извод, че „именно принципът на правовата държава изисква пълнота на правораздавателната власт на съда, която да включва както инцидентен контрол върху неподлежащите на обжалване административни актове от общите съдилища, така и издаването на благоприятстващи административни актове (т.нар. охранителни актове) в охранителни производства, когато това е необходимо за защитата на ценности от най-висок порядък, каквито са свободната стопанска инициатива, сигурността на гражданския оборот, правото на сдружаване и други основни права и свободи, също и при осъществяването на всеобхватен съдебен контрол върху актове на спорна администрация, самоуправителни публични тела като Висшия адвокатски съвет и др.“.

В становищата на главния прокурор и на Съюза на юристите в България, както и в правните мнения на проф. д.ю.н. Васил Мръчков и Стефка Стоева се поддържа общото разбиране, че принципът на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, изисква всички спорове за законността на актовете и действията на административните органи да бъдат подведомствени на специализираните административни съдилища, създадени по силата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията, и на Върховния административен съд.

В становището си главният прокурор аргументира застъпената теза, като посочва, че „в Конституцията липсва ясна уредба относно въпроса за подведомствеността на административните спорове и обема на правомощията на специализираните административни съдилища“, но същевременно Основният закон „не съдържа и изрична конституционна разпоредба, която да посочва, че административните дела са в

компетентността на гражданските съдилища“. Обръща се внимание, че „след кодификацията на административната материя, редът за административноправни спорове е само този, предвиден в АПК“ и съответно „единствено административните съдилища, оглавявани от Върховен административен съд (осъществяващ върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване) разрешават административноправни спорове относно отношенията, уредени в административното право“. Направен е извод, че общите съдилища нямат компетентност да правораздават по административни спорове, с каквато разполагат единствено административните съдилища. Като аргумент в подкрепа на поддържаната теза е посочено също, че ако граждански съд разглежда административни дела, „делата по тези правоотношения би следвало да се считат за граждански“ и независимо от характера си „да се разглеждат по реда на ГПК“, което би било „в противоречие с уредбата, принципите и реда по АПК“.

Съюзът на юристите в България акцентира на необходимостта законодателят да прояви „последователност и еднакъв подход при определянето на компетентността на съдилищата, които да разглеждат различните по рода си правоотношения“. Посочено е, че според чл. 125, ал. 1 от Конституцията Върховният административен съд осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване, което съгласно АПК е възложено на административните съдилища. Оттук е направен изводът, че подходът, „при който върху едно административно правоотношение е осъществен контрол по отношение на неговата законосъобразност от друг съд, а не от административен, съответно от Върховния административен съд, е противоконституционен, тъй като директно нарушава разпоредбата на чл. 125, ал. 1 от Конституцията“.

В представеното правно мнение проф. д.ю.н. Васил Мръчков обръща внимание, че предвиденият в чл. 120, ал. 1 от Основния закон съдебен контрол върху актовете и действията на административните органи е „конституционен принцип на правовата държава“, като по отношение на този принцип разпоредбата на чл. 125 от Конституцията има собствен „конституционен принос“ 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 от

Конституцията, към които съвременното българско общество и общественото мнение е особено чувствително“. Поддържаната теза за изключителна компетентност на административните съдилища да разглеждат административните дела е аргументирана със съществуващата в България „вековна традиция в административното правосъдие“, началото на която е поставено със Закона за административното правосъдие от 1912 г., и функционирането на Върховен административен съд в периода 1913 – 1947 г. Застъпено е също така, че „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 от Конституцията“ е проявление на европейската и световна тенденция „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“.

В правното мнение на Стефка Стоева е изразено разбирането, че с възстановяването на Върховния административен съд и създаването на специализираните административни съдилища, както и с приемането на АПК „системата на специализираното административно правосъдие е напълно изградена, поради което понастоящем няма основание административни дела да се разглеждат и от общите съдилища“. Посочено е, че наличието на нарочна конституционна регламентация на Върховния административен съд обосновава по пътя на тълкуването извод, че именно той ще правораздава по административните дела, и в този смисъл се поддържа, че „само Върховният административен съд и административните съдилища могат да осъществяват пряк контрол за законосъобразност на актовете и действията на административните органи при спазване на специфичния процесуален ред, залегнал в Административнопроцесуалния кодекс“. Застъпена е тезата, че осъществяването на правораздаване по административни спорове от общите съдилища нарушава принципа на правовата държава, тъй като „материалната компетентност на специализираните административни съдилища не трябва да е неясна и неопределена поради предоставяне разглеждането на административни спорове на други съдилища“. Посочено е, че за гражданите и юридическите лица „е важно да е категорично установено, че актовете и действията на административните органи се обжалват пред създадените с тази цел административни съдилища“ и изключенията от този принцип са несъвместими с правовата държава, като се обръща внимание, че

разглеждането на един спор за подсъдност между административен и общ съд значително би забавило приключването на производството по оспорване на административния акт, а „естеството на този вид спорове изисква те да приключват в много по-кратки срокове от исковите производства“. Според поддържаното в правното мнение становище, незачитането на изключителната компетентност на административните съдилища по административни дела „на практика води до избягване или затрудняване на упражняването на ефективен пряк съдебен контрол върху всички актове и действия на административните органи“. Излага се и аргументът, че принципът на правовата държава изисква законите да се спазват и от самото Народно събрание, поради което „законодателната власт не би следвало да нарушава правилата на подведомственост на административните съдилища, установени от самата нея в Административнопроцесуалния кодекс“.

Правното мнение на проф. д-р Дарина Зиновиева позволява да бъде обособено в самостоятелна, трета категория. В него се акцентира на необходимостта Конституционният съд да изведе по тълкувателен път „ясен критерий за принципно разграничаване на подведомствеността“, като се поддържа, че това „е от значение с оглед на пълноценното реализиране съдържанието за правовата държава, установено с чл. 4, ал. 1 от Конституцията“. Застъпено е разбирането, че реализирането на признатото в чл. 56 от Конституцията право на защита в хипотезата, когато „едностранно административен орган създава права или задължения“, изисква „пълноценно правораздаване по конкретен административноправен въпрос, предмет на делото“, което означава, че „предметът на административното дело трябва да е ясен и аргументиран като административен спор“. При наличие на тези характеристики на правния спор проф. Зиновиева поддържа, че би било „неправилно“ и представляващо „едно косвено изключване от пълноценно оспорване на административен акт, извършено със закон“, ако решаването на такъв административноправен спор бъде възложено на съд, който не е административен, като по този начин „макар и косвено“ би се нарушил чл. 4, ал. 1 от Конституцията „именно във връзка с чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията“. За разлика от тези от посочените становища и правни мнения, които не допускат изключения от принципа, че всички административни дела следва да ангажират компетентността на административните съдилища, проф. Зиновиева смята за конституционно допустимо със закон да бъде установено такова изключение в хипотезата на

„смесен фактически състав“ въз основа на критерий, определен от Конституционния съд чрез тълкуване на Основния закон.

В представените допълнителни съображения пленумът на Върховния административен съд поддържа и доразвива изложените в искането аргументи в подкрепа на тезата, че принципът на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) изисква всички спорове за законността на актовете и действията на административните органи да бъдат „подведомствени“ на специализираните административни съдилища, създадени по силата на чл. 119, ал. 1 от Конституцията, и на Върховния административен съд, предвиден в чл. 119, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията. Посочено е, че създаването на специализираните административни съдилища представлява „конституционно начертана цел пред законодателя“ и има за последица надграждане на понятието „подведомственост“ на административноправните спорове, по силата на което „общите съдилища вече не разполагат с т.нар. „пълнота“ на правосъдната власт“, от която са изключени административните дела, както и административните съдилища нямат правораздавателна власт да се произнасят със сила на пресъдено нещо по граждански дела.

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, изложени в искането и в представените становища и правни мнения, за да се произнесе, съобрази следното:

Преди да пристъпи към разглеждане на искането за тълкуване на Основния закон, Съдът намира, че следва да направи едно терминологично уточнение. Необходимостта от това произтича от формулировката на поставения тълкувателен въпрос, изискващ чрез тълкуване на разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията да се изясни дали Основният закон 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“. Терминът „подведомственост“ (както и „подсъдност“) не е конституционен, а е установен в процесуалните закони. Конституционният съд счита, че за нуждите на исканото тълкуване на Основния закон не е необходимо да изяснява дали правораздавателната функция по посочените в искането на пленума на ВАС правни спорове е въпрос на подведомственост или подсъдност, още повече като се има

предвид, че задължителното тълкуване на законите по правило е в компетентност на върховните съдилища съгласно чл. 124 и чл. 125, ал. 1 от Конституцията (Тълкувателно решение № 15 от 26.10.2021 г. по к.д. № 6/2021 г.). Съобразно утвърдената практика на Конституционния съд (Тълкувателно решение № 13 от 22.07.1993 г. по к.д. № 13/1993 г., Решение № 1 от 14.01.1999 г. по к.д. № 34/1998 г., Решение № 10 от 15.11.2011 г. по к.д. № 6/2011 г., Тълкувателно решение № 8 от 23.04.2018 г. по к.д. № 13/2017 г. и др.) правните спорове, за които на съдилищата е предоставена правораздавателна власт от закона, определят тяхната „компетентност“ и Съдът намира, че този термин коректно отразява същността на поставения за разрешаване конституционен проблем по настоящото дело.

По съществуващото на искането за тълкуване на Основния закон Конституционният съд намира следното:

Съдебният контрол за законност върху актовете и действията на административните органи, предвиден в чл. 120 от Конституцията, е съществен белег на правовата държава и проявление на класическата максима, според която правосъдието е основа на държавата (*Justitia fundamentum regnorum est*). Този контрол е гаранция, че разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Основния закон, според която Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната, не е просто декларация, а реално приложим в действителността правен принцип, отразяващ разбирането, че в правовата държава всички – и управляващи, и управлявани, са еднакво подчинени на правото и са равни пред закона (Решение № 12 от 13.10.2016 г. по к.д. № 13/2015 г.). Многократно в практиката си Съдът е подчертавал, че съдебният контрол за законност върху актовете и действията на администрацията, предвиден в чл. 120, ал. 1 от Конституцията, е присъща на правовата държава характеристика, чрез която се проявява нейната правозащитна функция и се осъществява принципът на законността в сферата на държавното управление (Тълкувателно решение № 13 от 22.07.1993 г. по к.д. № 13/1993 г., Тълкувателно решение № 21 от 26.10.1995 г. по к.д. № 18/1995 г., Решение № 5 от 18.04.2003 г. по к.д. № 5/2003 г., Решение № 1 от 01.03.2012 г. по к.д. № 10/2011 г., Решение № 4 от 09.04.2019 г. по к.д. № 15/2018 г. и др.). Както е разяснено в Тълкувателно решение № 21 от 26.10.1995 г. по к.д. № 18/1995 г., чрез съдебния контрол се конкретизира „основният принцип на съдебна защита на правата и законните интереси на гражданите и

юридическите лица“, като едновременно с това този контрол „ограничава и възможната злоупотреба с власт от страна на държавните органи“. В Решение № 6 от 27.03.2018 г. по к.д. № 10/2017 г. Конституционният съд е обърнал внимание на значението на осъществяваното от съдилищата правораздаване като проявление на принципа на правовата държава, като е посочил, че правораздавателната функция на съдилищата „разкрива неразривната връзка и с понятието за правова държава, основаващо се на разбирането за отричане на абсолютната власт в държавата, признаване господството на правото, инкорпориращо най-висши цивилизационни ценности, за гаранции и закрила на личната и политическата свобода, чрез разделяне, ограничаване и балансиране при упражняването на държавната власт“. Упражняваният от независим съд контрол за законност на актовете и действията на администрацията е до такава степен определящ за функциониращата правова държава, че да обоснове извода, според който този контрол е „конститутивен елемент на правовата държава“ (Тълкувателно решение № 13 от 22.07.1993 г. по к.д. № 13/1993 г.).

Именно предвид основополагащото за правовата държава значение на съдебния контрол за законност на актовете и действията на администрацията, в практиката си Конституционният съд тълкува стеснително възможността да се изключи съдебното обжалване на административните актове, която допуска чл. 120, ал. 2 *in fine* от Конституцията (Решение № 7 от 19.06.1995 г. по к.д. № 9/1995 г., Решение № 8 от 12.05.1999 г. по к.д. № 4/1999 г., Решение № 3 от 25.09.2002 г. по к.д. № 11/2002 г.). Изключенията от правилото според Съда могат да се оправдаят единствено със „сериозни и основателни причини“ (Решение № 18 от 14.11.1997 г. по к.д. № 12/1997 г.), респ. със защитата на „особено важни интереси на гражданите и обществото“ (Решение № 5 от 09.05.2006 г. по к.д. № 1/2006 г.) и да се отнасят само за „изрично посочени“, а не „всички административни актове на широк кръг административни органи“ (Решение № 8 от 12.05.1999 г. по к.д. № 4/1999 г.), като това изключване не може да засяга основни конституционни права (Решение № 7 от 19.06.1995 г. по к.д. № 9/1995 г., Решение № 8 от 12.05.1999 г. по к.д. № 4/1999 г., Решение № 5 от 09.05.2006 г. по к.д. № 1/2006 г.). В Тълкувателно решение № 14 от 04.11.2014 г. по к.д. № 12/2014 г. е изведено принципното положение, че „достъпът до съда като самостоятелно основно право“ може да бъде стеснен (включително като по изключение бъде въведена необжалваемост на някои административни актове) „само когато накърнява висш, признат от Конституцията публичен интерес“. Изрично е отбелязано, че във всички

случаи ограничението трябва да е съобразено с принципа на съразмерност – да е наложително за защитата на съответния висш интерес, да бъде най-подходящото и възможно най-мекото средство за ефективно постигане на конституционно оправданата цел.

Контролът за законност на актовете и действията на административните органи, който осъществяват съдилищата по силата на чл. 120, ал. 1 от Конституцията, включва, без да се изчерпва със, държавната функция по осъществяване на административно правораздаване по смисъла на това понятие, вложен в чл. 125, ал. 1 от Конституцията, който възлага на Върховния административен съд да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Значението на установения в чл. 120, ал. 1 от Основния закон принцип на съдебен контрол за законност на административната дейност като фундамент на административното правораздаване е подчертано в Тълкувателно решение № 8 от 23.04.2018 г. по к.д. № 13/2017 г., в което е обърнато внимание, че „материалното основание за произнасяне от Върховния административен съд по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите не се корени в разпоредбата на чл. 125, ал. 2, а в разпоредбата на чл. 120, ал. 1 от Конституцията“. В правовата държава съдебният контрол върху актовете и действията на административните органи е предназначен да защитава правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, като обезпечи законността в държавното управление, и приложното му поле не се ограничава с обжалването пред съд на административните актове по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, тъй като това би обезсмислило общия принцип, заложен в разпоредбата на ал. 1. Именно във връзка с това в Решение № 14 от 09.10.2018 г. по к.д. № 12/2017 г. изрично е посочено, че компетентността на Върховния административен съд да осъществява върховен съдебен надзор в административното правораздаване го овластява „да издава тълкувателни решения по въпроси, свързани с правилното приложение на съответните материални закони с административен характер, включително когато са приложени в процедурата пред наказателен съд“. Следователно според Основния закон осъществяваният от независим съд контрол за законност на административната дейност, предназначен да гарантира правата на частноправните субекти при осъществяване на държавното управление, не се изчерпва с упражняване на пряк съдебен контрол по повод на обжалване на административни актове, т.е. с осъществяване на административно правораздаване по смисъла,

вложен в това понятие в чл. 125, ал. 2 от Конституцията. Като замисъл на конституционния законодател той представлява произтичаща от принципа на правовата държава обща компетентност на съдилищата в рамките на публична и състезателна процедура да проверяват законността на актовете, действията и бездействията на административните органи и длъжностните лица, както и да преценяват дали да зачитат правните им последици, когато това е необходимо за осъществяване на правораздаването, като съобразно правораздавателната си компетентност по правния спор защитят правата и законността, накърнени от незаконния акт, действие или бездействие. Именно във връзка с тази присъща на правовата държава функция на правораздаването практиката на съдилищата е обосновала възможността гражданският съд да упражнява т.нар. „косвен съдебен контрол“ по отношение на валидността на административните актове от обуславящо значение за спорното гражданско право още преди това правомощие да бъде изрично закрепено в чл. 17, ал. 2 от Гражданския процесуален кодекс (в сила от 01.03.2008 г.). В същия контекст и в Тълкувателно решение № 14 от 04.11.2014 г. по к.д. № 12/2014 г. Конституционният съд е посочил изрично, че с въвеждането на необжалваемост на определена категория административни актове законодателят не може да изключи възможността засегнатите лица да се позовават пред съда на нищожността на административния акт, като по смисъла на решението се има предвид всяко производство, в което е налице правен интерес от такова инцидентно позоваване с оглед незачитане на правните последици на нищожния акт. Именно в посочения смисъл е направеният от Съда извод, че такава необжалваемост не може да ограничи „възможността за допускане на косвен съдебен контрол, при което съответният административен акт ще породи целените правни последици, но същевременно засегнатите лица ще разполагат с правото в друго съдебно производство, позовавайки се на незаконосъобразността на акта във всичките ѝ аспекти, да поискат да бъдат компенсирани за претърпените неблагоприятни последици“.

Косвен контрол за законност на актове, действия и бездействия на администрацията, който е извън приложното поле на прекия контрол по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, съдилищата осъществяват и в производствата по искания за обезщетения за вреди от незаконосъобразни актове, действия и бездействия на административни органи и длъжностни лица (чл. 128, ал. 1, т. 6 АПК), респ. по искания за обезщетения за вреди от принудително изпълнение (чл. 128, ал. 1, т. 7 АПК). Такъв контрол извършва и наказателният съд, когато формирането на извод за осъществяване на

предвиден в наказателния закон състав на престъпление изисква преценка за законност на актове, действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица (например чл. 123, чл. 134, чл. 219, чл. 282 от Наказателния кодекс и др.). Конституционното основание за този контрол, чрез който се проявява принципът на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Основния закон и се обезпечава едновременно както защитата на конституционните права на гражданите и юридическите лица, така и законността при осъществяване на държавното управление, е именно общата разпоредба на чл. 120, ал. 1 от Конституцията.

В обобщение на изложеното дотук Съдът намира, че косвеният (инцидентен) съдебен контрол по отношение на актовете и действията на административните органи е форма на съдебен контрол за законност по смисъла на чл. 120, ал. 1 от Конституцията, при който съдът, независимо от вида на разглеждания правен спор и приложимия процесуален ред, извършва преценка за законност на административните актове и действия, когато това е необходимо за осъществяване на правораздаването. При упражняване на тази компетентност, според трайната практика на Конституционния съд (Решение № 27 от 15.10.1998 г. по к.д. № 20/1998 г., Решение № 2 от 10.02.2005 г. по к.д. № 9/2004 г., Решение № 14 от 09.10.2018 г. по к.д. № 12/2017 г.), обвързаността на съдилищата от върховния съдебен надзор на ВКС или ВАС е обусловена от приложимия закон, а не от инстанционната компетентност на съответния върховен съд по спора. Независимо дали контролът за законност е пряк по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Основния закон (т.е. осъществяван в производство по обжалване на административен акт, в което се реализира административното правораздаване), или се извършва инцидентно, когато това е необходимо за осъществяване на правораздаването по други правни спорове, по същество дължимата от съда преценка за съответствие на административния акт със закона, произтичаща от необходимостта да се осигури законността в правовата държава, е една и съща.

Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията предвижда, че гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. По смисъла на Основния закон, за да е налице функциониращо административно правораздаване, е необходимо и достатъчно гражданите и юридическите лица да разполагат с правно призната и гарантирана възможност да потърсят защита пред независим съд срещу засягащите ги

актове и действия на административните органи, т.е. да е налице процесуален ред за защита на правата и законните им интереси. Защитата на правото се осъществява по „действащия процесуален ред“ в наказателното, гражданското и административното съдопроизводство (Тълкувателно решение № 10 от 06.10.1994 г. по к.д. № 4/1994 г.).

Именно защото според Конституцията административното правораздаване (както и правораздаването изобщо) се свързва с нормативно гарантиран достъп до съд, а не с изграждане на определени правораздавателни структури със специална компетентност, в Тълкувателно решение № 13 от 22.07.1993 г. по к.д. № 13/1993 г. Съдът е посочил изрично, че „административното правораздаване в системата на правораздаването в Република България е установено с разпоредбата на чл. 120 от Конституцията и действа от 13 юли 1991 г. като контрол за законност спрямо всички административни актове освен изрично посочените от закона. До изграждане на предвидената в Конституцията нова организация на съдебната власт административното правораздаване по силата на Параграф 9 от преходните и заключителните разпоредби ще се осъществява от съдилищата на заварената съдебна система“. В този смисъл конституционният критерий за наличието на административно правораздаване е функционален и произтича от Основния закон, а не е организационен, т.е. обусловен от създаване на структури, които са различни от изброените в Конституцията правораздавателни органи.

Според чл. 119 от Конституцията правораздавателната функция на държавата се осъществява от съдилищата. В практиката на Конституционния съд е утвърдено разбирането, че принципът на правовата държава изисква „последната и решаващата дума относно спазването на правата и законните интереси на гражданите и на юридическите лица и разрешаването на правни спорове да принадлежи на съда“ (Решение № 6 от 11.11.2008 г. по к.д. № 5/2008 г., Решение № 1 от 01.03.2012 г. по к.д. № 10/2011 г. и Тълкувателно решение № 14 от 04.11.2014 г. по к.д. № 12/2014 г.). В Решение № 6 от 27.03.2018 г. по к.д. № 10/2017 г. е изведено, че „съдът се явява гарант за защита на основните права, свободи и законни интереси на правните субекти, както и за законосъобразното осъществяване на публичната власт от институциите и техните администрации“.

Според Решение № 6 от 11.11.2008 г. по к.д. № 5/2008 г., за да се изпълни конституционното изискване, според което правораздаването „като

дейност по разрешаването на правни спорове от независим орган в рамките на едно състезателно производство“ се осъществява от съдилищата, е достатъчно окончателното разрешаване на спора да бъде предоставено на някое от посочените в чл. 119, ал. 1 от Конституцията съдилища. Обобщено е, че „щом решаването на правен спор може да стигне до съд, значи изискванията на правовата държава са спазени“. Акцентирано е, че разпоредбата на чл. 119, ал. 1 от Конституцията „просто изрежда различни съдилища, както общи, така и специализирани, без да ги обособява в определена система“ и „идеята следователно е правораздаването, като дейност по разрешаването на правни спорове от независим орган в рамките на едно състезателно производство, не да се схваща като проблем на система от общи и система от специализирани съдилища, не неговото осъществяване да се ограничи в точно определена система от съдебни инстанции, а да се гарантира окончателното произнасяне по правния спор да бъде от съд както в организационен, така и във функционален смисъл“. Именно в посочения смисъл в Решение № 5 от 19.04.2019 г. по к.д. № 12/2018 г. е отбелязано, че за да се реализира конституционното право на защита на гражданите срещу засягащите ги административни актове, „въпросът, отнесен от правния субект пред съд, следва да получи разрешение от него“.

Изброяването в чл. 119, ал. 1 от Конституцията на съдилищата, които осъществяват правораздаването (както общи, така и специализирани, каквито са ВАС и военните съдилища), разглеждано заедно с предоставената в ал. 2 възможност на законодателя по своя преценка да създава и други специализирани съдилища, ясно показва, че според конституционния законодател посочените в ал. 1 съдилища осигуряват конституционния стандарт за осъществяване на правораздаването, включително при упражняване на контрол за законност върху актовете и действията на администрацията, който съгласно чл. 120, ал. 1 от Конституцията се осъществява именно от „съдилищата“ (тъкмо в този смисъл според Тълкувателно решение № 5 от 07.07.1994 г. по к.д. № 3/1994 г. изброяването на видовете съдилища в чл. 119, ал. 1 от Конституцията е замислено „по принцип като изчерпателно“). Следователно създаването на специализирани съдилища, на които да се възложи административното правораздаване (както и на каквито и да са други специализирани съдилища по смисъла на чл. 119, ал. 2 от Основния закон извън конституционно установените в ал. 1), само се допуска, но не се предопределя от Конституцията. Във връзка с това според Решение № 10 от 15.11.2011 г. по к.д. № 6/2011 г., преценката дали и какви структурни

специализирани звена ще се създават в съдебната система, е от изключителната компетентност на законодателя и е въпрос на законодателна целесъобразност. Както вече беше посочено, административното правораздаване като държавна дейност от обуславящо значение за функционирането на правовата държава произтича от самата Конституция, а не от наличието на специализирани правораздавателни структури, създаването на които е обусловено от преценката на законодателя. Именно по тази причина в практиката си Съдът вече е имал повод да отбележи при извършено казуално тълкуване, че според Основния закон административното правораздаване не е „монопол“ на специализираните административни съдилища. Точно в този смисъл в цитираното по-горе Решение № 14 от 09.10.2018 г. по к.д. № 12/2017 г. изрично е прието, че Върховният административен съд е компетентен да упражнява върховен съдебен надзор чрез издаване на тълкувателни решения по въпроси, свързани с правилното приложение на „съответните материални закони с административен характер“, включително когато намират приложение в производство, което не се развива пред административен съд.

Няма съмнение, че административните съдилища, създадени на основание § 3, ал. 1 и § 120 от преходните и заключителните разпоредби на АПК, на които съгласно чл. 128, ал. 1 АПК е възложено като общо правило разглеждането на правните спорове, възникнали между страните в административното правоотношение, представляват специализирани съдилища по чл. 119, ал. 2 от Конституцията за осъществяване на административно правораздаване по смисъла на чл. 125, ал. 2 във връзка с чл. 120, ал. 2 от Конституцията, чието съществуване е обусловено от преценката на законодателния орган (за разлика от Върховния административен съд, който също е специализиран в административното правораздаване, но е предвиден на конституционно ниво). Същевременно съществуването на създадена със закон система от специализирани съдилища в областта на административното правораздаване не обвързва законодателя да им възложи разглеждането на всички правни спорове, попадащи в тази категория, и в частност тези в приложното поле на чл. 120, ал. 2 от Основния закон, за които именно се отнася тълкувателният въпрос. Щом парламентът има свобода на преценка дали изобщо да създаде специализирани съдилища, каквито са административните съдилища, на още по-силно основание той преценява как да уреди тяхната предметна

компетентност чрез определяне на правните спорове, по отношение на които им възлага правораздавателна власт.

Съдът приема, че изискването на Основния закон е контролът за законност на актовете и действията на административните органи да се осъществява от „съдилищата“ по чл. 119 от Конституцията, като неговата ал. 2 допуска, но в никакъв случай не изисква създаване и на други специализирани съдилища освен изрично установените в ал. 1 на същата конституционна разпоредба, и тяхната предметна компетентност не е конституционно зададена. Същевременно, както беше аргументирано по-горе, по смисъла на Конституцията разглеждането на жалби на гражданите срещу засягащите ги административни актове не е единствена форма на съдебен контрол върху актовете и действията на администрацията – съгласно чл. 120, ал. 1 от Конституцията този контрол се осъществява от всеки съд като проявление на изискването за законност в правовата държава, включително и най-вече (но не само) в производството по обжалване на административни актове пред съд. След като Основният закон възлага на съдилищата изобщо контрола за законност по отношение на актовете и действията на администрацията, очевидно от конституционната уредба не може да се изведе аргумент за изключителна компетентност в която и да е област на правораздаването (и в частност на административното правораздаване) на съдилища, установени не в Конституцията, а в закон, чието приемане и съдържание е предоставено на преценката на законодателя. Единствената категория административни актове, по отношение на които Основният закон определя задължителна компетентност на определен правораздавателен орган при тяхното съдебно обжалване, са посочените в чл. 125, ал. 2 от Конституцията, като според даденото задължително тълкуване на разпоредбата с Тълкувателно решение № 8 от 23.04.2018 г. по к.д. № 13/2017 г. Върховният административен съд е задължен да се произнася като първа инстанция по спорове за законността на административните актове, издадени от Министерския съвет и от министрите при упражняване на конституционно възложените им функции и правомощия по ръководството и осъществяването на държавното управление. В същото решение изрично е разяснено, че „извън задължителния обхват на тълкуваната конституционна норма [бел. – чл. 125, ал. 2 от Конституцията], който включва актовете, издавани при упражняване на конституционно установени властови правомощия, законодателят има правото да определя друга подсъдност за възникнали правни спорове“. В този смисъл ВАС представлява специализиран съд с конституционно

установена задължителна инстанционна компетентност. Специализирана е и надзорната му функция – ако според чл. 124 от Конституцията ВКС осъществява надзор за точното и еднакво прилагане на законите от „всички съдилища“, разпоредбата на чл. 125, ал. 1 от Конституцията предвижда съответна компетентност на ВАС само за „законите в административното правораздаване“. Съдът намира за необходимо да отбележи, че несъвместимо с разума на Основния закон би било да се приеме, че прогласявайки принципа на правовата държава и свързания с него принцип на разделение на властите като фундамент на конституционния правен ред, конституционният законодател предвижда или допуска създаване на държавни структури, обхватът на чиято компетентност да поражда риск от нарушаване на кохерентността на правната система като основополагащ признак за върховенството на правото в правовата държава. Такъв риск може да възникне при изграждане на специализирани правораздавателни структури и същият естествено би бил задълбочен при прогресиращо разширяване на тяхната компетентност, а пълноценната защита на конституционните права на гражданите и осигуряването на конституционния правопорядък изискват правораздаването да се осъществява при съгласуваност, единство и взаимодействие на правилата за поведение в различните области на правното регулиране въз основа на общите принципи на правото, като тази необходимост от най-висш порядък не може да бъде измествана от съображения единствено за специализация и експертност в дадена област.

Като се има предвид изложеното, Конституционният съд приема, че от Основния закон не произтича изискване всички спорове за законността на актовете и действията на административните органи да бъдат възлагани на създадените по силата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията специализирани административни съдилища.

Съдът обръща внимание, че принципът на правовата държава изисква условията и редът, при които гражданите упражняват конституционното си право на защита срещу незаконните актове и действия на администрацията, да бъдат уредени от законодателя по начин, който да гарантира последователност и предвидимост на уредбата. В практиката си Конституционният съд многократно е имал възможност да подчертае, че правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно законодателно регулиране на обществените отношения (Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к.д. № 8/2004 г.,

Решение № 7 от 16.06.2005 г. по к.д. № 1/2005 г., Решение № 3 от 08.07.2008 г. по к.д. № 3/2008 г., Решение № 3 от 23.02.2017 г. по к.д. № 11/2016 г. и др.). В Решение № 10 от 13.09.2012 г. по к.д. № 15/2011 г. Съдът е посочил, че „предвидимостта на правното регулиране е признак на правната сигурност, а отгук – и на самата правова държава“.

Във връзка с това следва да се има предвид, че според утвърдената практика на Съда всяко установявано от законодателя изключение от съдържащото се в закона общо правило трябва да се основава на „сериозни и основателни причини“ (Решение № 18 от 14.11.1997 г. по к.д. № 12/1997 г., Решение № 3 от 06.04.2014 г. по к.д. № 10/2013 г.), като изключението следва да е ясно и точно формулирано и основаващо се на ясен и точен критерий, който да обуслови нуждата от изключението (Решение № 12 от 28.11.2013 г. по к.д. № 9/2013 г.). Същевременно принципът на правовата държава не позволява тези изключения да се извършват чрез „внезапни, неочаквани и непропорционални на конституционните стандарти законодателни промени“ (Решение № 8 от 27.06.2017 г. по к.д. № 1/2017 г.). Както е прието в Решение № 3 от 06.03.2014 г. по к.д. № 10/2013 г., „принципно положение, съобразено с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, е, че всяко изключение, което законодателният орган установява, следва да се тълкува и прилага ограничително, т.е. изключенията следва да бъдат въвеждани само тогава, когато общата уредба не удовлетворява потребността от въвеждане на диференциран подход при регулирането на конкретна група обществени отношения при наличието на сериозни и основателни причини за това. В тази насока е достатъчно да се припомни, че законодателната целесъобразност може и следва да се упражнява само в конституционно установените граници, както е приел Конституционният съд с Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12 от 1997 г. (вж. и Решение № 7 от 1995 г. по к.д. № 9 от 1995 г.). Обратното виждане означава единствено нормотворчески произвол, при който би се оказало, че развивайки своята законодателна дейност, Народното събрание не е обвързано от конституционните принципи и ценности“. Посочените принципни разрешения на общо основание следва да намерят приложение и по отношение на установяваните от законодателя изключения от общото правило относно компетентността на специализираните административни съдилища (доколкото такива съществуват) да разглеждат правните спорове между страните в административните правоотношения.

Като се има предвид, че съобразно изложеното по-горе Основният закон допуска, но не изисква създаване на специализирани съдилища, осъществяващи административното правораздаване, а урежда единствено инстанционната и надзорна компетентност на Върховния административен съд като специализиран съд в тази област на правораздаването (и в този смисъл на конституционно ниво не е установена система от административни съдилища, част от която да е ВАС, както се поддържа в искането), Съдът намира, че за отговора на тълкувателния въпрос не е необходимо да се разглежда конституционната компетентност на ВАС. Разпоредбата на чл. 125 от Конституцията относно компетентността на ВАС е формулирана ясно и нейното съдържание и значение са тълкувани многократно и безпротиворечиво в практиката на Конституционния съд (Решение № 27 от 15.10.1998 г. по к.д. № 20/1998 г., Тълкувателно решение № 2 от 10.02.2005 г. по к.д. № 9/2004 г. Решение № 14 от 09.10.2018 г. по к.д. № 12/2017 г., Тълкувателно решение № 8 от 23.04.2018 г. по к.д. № 13/2017 г.).

Предвид изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Конституционният съд

Р Е Ш И :

Принципът на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, не изисква всички спорове за законност на актовете и действията на административните органи да бъдат разглеждани от специализираните административни съдилища, създадени на основание чл. 119, ал. 2 от Конституцията.

Председател:

Павлина Панова