

14.01.2011 г.; бр. 45 от 15.06.2012 г., в сила от 1.01.2013 г., изм. и доп., бр. 49 от 29.06.2012 г., доп., бр. 99 от 14.12.2012 г., изм. и доп., бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г., изм., бр. 66 от 26.07.2013 г., в сила от 26.07.2013 г., бр. 53 от 27.06.2014 г., бр. 98 от 28.11.2014 г., в сила от 28.11.2014 г., изм. и доп., бр. 50 от 3.07.2015 г., доп., бр. 15 от 23.02.2016 г., изм., бр. 43 от 7.06.2016 г., изм. и доп., бр. 8 от 24.01.2017 г., доп., бр. 13 от 7.02.2017 г., изм., бр. 63 от 4.08.2017 г., в сила от 5.11.2017 г., изм. и доп., бр. 86 от 27.10.2017 г., изм., бр. 96 от 1.12.2017 г., в сила от 1.01.2018 г., изм. и доп., бр. 102 от 22.12.2017 г., в сила от 22.12.2017 г., бр. 42 от 22.05.2018 г., бр. 65 от 7.08.2018 г., в сила от 7.08.2018 г., бр. 38 от 10.05.2019 г., в сила от 10.05.2019 г.) във връзка с чл. 144 АПК

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията на Република България /КРБ/ и в съответствие с изискванията на чл. 17, ал. 1 и ал. 2 от Закона за Конституционния съд /ЗКС/ и чл. 18 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд /ПОДКС/, се обръщаме към Вас с искане да обявите за противоконституционни разпоредбите на чл. 142, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс и чл. 229, ал. 1, т. 6 от Граждански процесуален кодекс във връзка с чл. 144 Административнопроцесуалния кодекс.

С определение № 8433/05.06.2019г. постановено по административно дело 14226/2018г. по описа на Върховния административен съд, съдът е сирял производството по административно дело 14226/2018г. по описа на Върховния административен съд, пето отделение, тъй като е установил несъответствие на чл. 142, ал. 1 АПК с чл. 151, ал. 2 от Конституцията на Република България и несъответствие на чл. 229, ал. 1, т. 6 ГПК във връзка с чл. 144 АПК с чл. 151, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Мнозинството от съдебния състав считаме, че разпоредбата на чл. 142, ал. 1 АПК е в пряко противоречие с чл. 151, ал. 2 от Конституцията на Република България, а разпоредбата на чл. 229, ал. 1, т. 6 ГПК във връзка с чл. 144 АПК е в пряко противоречие с чл. 151, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Съображенията са следните:

Пред Върховния административен съд /ВАС/ е подадена касационна жалба от директора на Столична дирекция на вътрешните

работи /СДВР/ срещу решение № 5860/16.10.2018 г., постановено по административно дело № 1590/2018г. по описа на Административен съд София – град /АССГ/. В касационната жалба се оспорва основният извод на АССГ, че административните актове осъществени на противоконституционен закон, запазват своето действие, но следва да се считат издадени на отпаднало правно основание. Излагат се съображения за липса на основание за отмяната на оспорената заповед, защото решението на Конституционния съд на Република България /КС/ има сила заанапред, а тълкуването в обжалваното решение противоречи на правната доктрина и съдържа вътрешно противоречие.

С обжалваното пред касационната инстанция решение № 5860/16.10.2018 г., постановено по административно дело № 1590/2018г. по описа на АССГ съдът е отменил по жалба на Теодор Стефанов Александров Заповед № 513з-329/15.01.2018 г. на директора на СДВР, с която на основание чл. 214, ал. 2 от Закона за Министерство на вътрешните работи /ЗМВР/ временно е отстранен от заеманата длъжност „младши автоконтрольор“, I степен, 01 група, 02 сектор към отдел „Пътна полиция“ (ОПП) - СДВР и са присъдени разноски. Първоинстанционният съд приема за установено, че оспорената заповед е издадена на основание чл. 214, ал. 2 от ЗМВР поради образувано дисциплинарно производство въз основа на постъпили данни от Софийска градска прокуратура /СГП/ за привличането на Теодор Стефанов Александров като обвиняем по следствено дело № 34/2017г. по описа на Следствен отдел (СО) при СГП, за извършено престъпление по чл. 302, т. 1, във връзка с чл. 301, ал. 1 от Наказателния кодекс (НК). Към датата на издаване на оспорената заповед са налице фактическите и правни основания, посочени в нея.

С влязло в сила определение № 2063/28.03.2018г., постановено по адм. дело 1590/2018 г. по описа на АССГ съдебното производство е спряно на основание чл. 229, ал. 1, т. 6 от ГПК във връзка с чл. 144 от АПК до приключване на производството по конституционно дело № 4/2017 г. на КС. След постановяване на Решение на КС № 10/29.05.2018 г. по конституционно дело 4/2017 г., публикувано в ДВ бр. 48/2018 г. съдебното производство е възобновено и е постановено обжалваното съдебно решение, в което решаващият съд приема, че по силата на чл. 151, ал. 2 от КРБ решението на КС има действие заанапред, като противоконституционният текст не се прилага от деня на влизане в сила на решението. Наличието на висящо съдебно производство пренявта влизането в сила на оспорения административен акт и той не се ползва със стабилитет. Позовавайки се на чл. 142, ал. 2 от АПК административният съд приема, че обявяването на противоконституционността на разпоредбата на чл. 214, ал. 2 ЗМВР е факт, който има значение за висящия съдебен спор и на това основание аргументира извод за основателност на

оспорването срещу заповедта, която се явява издадена на отпаднало правно основание.

Съставът на ВАС счита, че основният правен спор е относно правното значение на решението на КС за обявяване противоконституционността на чл. 214, ал. 2 от ЗМВР спрямо административен акт, издаден преди това на основание тази правна норма, но оспорен по съдебен ред, като към датата на обявяване на противоконституционността спорът е бил висящ.

При решаване на този правен въпрос във Върховния административен съд е формирана противоречива съдебна практика:

Една част от съдебните състави приемат, че последващото обявяване на разпоредба за противоконституционна с решение на Конституционния съд има действие само за напред по силата на чл. 151, ал. 2 от Конституцията и не се отразява на законосъобразността на издадения преди това индивидуален административен акт, защото към датата на издаване на акта законът е действало право. В този смисъл Решение № 8658 от 26.06.2018 г. на ВАС по адм. д. № 5133/2017 г., Решение № 13371 от 1.11.2018 г. на ВАС по адм. д. № 4562/2017 г., Решение № 14320 от 21.11.2018 г. на ВАС по адм. д. № 12349/2017 г.

Друга част от съставите приемат, че действието на решенията на Конституционния съд занаяпред (*ex nung*) е не само по отношение на възникнали след влизане в сила на решението юридически факти, а и по отношение на висящи, незавършени, но възникнали на основата на обявената за противоконституционна норма правоотношения. В този смисъл решение № 8006/22.06.2017 г. по адм. дело № 7707/2016 г.; решение № 8819/20.07.2015 г. по адм. дело № 11320/2013 г.; решение № 6603/04.06.2015 г. по адм. дело № 905/2015 г.; решение № 235 от 9.01.2015 г. на ВАС по адм. д. № 4690/2014 г. решение № 471/11.01.2012 г. по адм. дело № 4829/2011 г., Решение № 4147 от 30.03.2018 г. на ВАС по адм. д. № 14227/2016 г., Решение № 12272 от 11.10.2018 г. на ВАС по адм. д. № 10171/2018 г.

Мнозинството от съдебния състав намира, че правилното решаване на правния спор налага да не бъдат приложени действащи правни норми, които противоречат на Конституцията, за което се налага да бъде сезиран КС да обяви тяхната противоконституционност.

Относно твърдението за противоконституционност на разпоредбите на чл. 142, ал. 1 от АПК и чл. 229, ал. 1, т. 6 ГПК, приложим на основание чл. 144 АПК, в съдебното административно производство.

Съгласно чл. 151, ал. 2 КРБ решенията на Конституционния съд се обнародват в „Държавен вестник“ в 15-дневен срок от приемането им. Решението влиза в сила три дни след обнародването му. Актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизането на решението в сила. Според чл. 14, ал. 3 от Закона за Конституционния съд решенията на съда се обнародват в „Държавен вестник“ в 15-дневен срок от приемането им и влизат в сила 3 дни след обнародването им. Решение на КС № 10/29.05.2018 г. по конституционно дело 4/2017 г., с което е обявена за противоконституционна разпоредбата на чл. 214, ал. 2 ЗМВР (обн., ДВ, бр. 53 от 27.06.2014 г.; посл. изм., бр. 10 от 30.01.2018 г.) е публикувано в ДВ бр. 48/2018 г., от което следва, че към 16.10.2018 г., когато е постановено обжалваното съдебно решение чл. 214, ал. 2 от ЗМВР не се прилага. Но на основание чл. 142, ал. 1 от АПК съответствието на административния акт с материалния закон се преценява към момента на издаването му, от което следва, че съдът следва да прецени съответствието на оспорената заповед с действащия към 15.01.2018 г. закон, а именно редакцията на чл. 214, ал. 2 от ЗМВР преди обявяването ѝ за противоконституционна. Преценката, извършвана от съд за съответствието на административния акт с материалния закон е съществен елемент от прилагане на закона, от което следва, че императивната разпоредба на чл. 142, ал. 1 от АПК определяща точно и безусловно приложимия закон противоречи на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията като не предоставя възможност на решаващият съд да извърши собствена преценка относно приложимия закон в зависимост от всички обстоятелства по делото.

Определянето на приложимия закон по този начин в чл. 142, ал. 1 АПК освен, че противоречи на чл. 151, ал. 2 от Конституцията не е в синхрон и с правната уредба в другите процесуални закони, включително и в част от другите съдебни административни производства след изменението на АПК (обн. ДВ, бр. 77 от 2018 г., в сила от 1.01.2019 г.). Според чл. 192а от АПК съответствието на подзаконовия нормативен акт с материалния закон се преценява към момента на постановяване на съдебното решение. Разпоредбата е приета при последното изменение на АПК и предвижда коренно различен подход относно преценката съответствието на подзаконовия нормативен акт с материалния закон. Въобще в АПК липсва разпоредба аналогична на чл. 142, ал. 1 АПК и решаващият съд преценява приложимия към спорните правоотношения закон според общите правила на правото. Правилото на чл. 2 от НК изпълнява основен принцип в наказателното правораздаване, но също предоставя на преценката на съда да определи приложимия закон, защото за всяко престъпление се прилага този закон, който е бил в сила по време

на извършването му, но ако до влизане на присъдата в сила последват различни закони, прилага се законът, който е най-благоприятен за децата.

Констатираното противоречие не е възможно да бъде преодоляно чрез правилото на чл. 142, ал. 2 АПК, доколкото е трудно защитима тезата за възприемане на решението на КС за обявяване на противоконституционност на законова разпоредба като факт с правно значение. Липсата на възможност да бъде съобразено Решението на КС спрямо административни актове, издадени преди него, обезсмисля съществуването на чл. 229, ал. 1, т. 6 от ГПК в съдебното административно производство, защото съдът спира производството, когато Конституционният съд е допуснал разглеждането по същество на искане, с което се оспорва конституционностъобразността на приложим по делото закон, но при преценката за съответствие на административния акт с материалния закон трябва да приложи действащия към издаване на акта закон дори и да е обявен за противоконституционен. Съществуването на правна норма, която няма възможност да бъде приложена противоречи на едно от основните начала на Конституцията, а именно на чл. 4, ал. 1, изр. първо, според което Република България е правова държава.

По изложените съображения мнозинството на съдебния състав намира, че едновременното съществуване на нормите на чл. 142, ал. 1 от АПК и чл. 229, ал. 1, т. 6 ГПК, приложим на основание чл. 144 АПК, в съдебното административно производство, противоречи на чл. 151, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Този проблем е възможно да бъде разрешен само чрез сезиране на Конституционния съд с искане да бъдат обявени за противоконституционни нормите на чл. 142, ал. 1 от АПК и чл. 229, ал. 1, т. 6 от ГПК във връзка с чл. 144 от АПК.

След служебна справка съдът установи, че пред подобен казус административните съдилища в страната ще се изправят и във връзка с разглеждането на дела на уволнени държавни служители-пенсионери. През март т.г. КС отмени разпоредби на Закона за държавния служител, които влязоха в сила от 1 януари 2019 г. За периода от януари до обявяването на текстовете за противоконституционни, в 28-те административни съдилища в страната са били образувани 24 дела по жалби на освободени от държавната администрация служители-пенсионери.

Следва да се отбележи, че съдия Илиана Славовска не подкрепя становището на мнозинството от съдебния състав, че в случая спорът относно тълкуването и прилагането на закона обуславя извод, че едновременното съществуване на нормите на чл. 142, ал. 1 АПК и тази на чл. 229, ал. 1, т. 6 ГПК, приложим в съдебно административното производство по силата на чл. 144 АПК противоречи на разпоредбите на

чл. 151, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 изр. първо от Конституцията на Република България (КРБ), по следните съображения:

Едновременно да се иска обявяване на противоконституционност на две норми с различен предмет и от два различни нормативни акта, уреждащи различни правоотношения и които не се намират във връзка на обусловеност.

Нормата на чл. 142, ал.1 АПК урежда начина на извършване на преценка от административните съдилища на съответствието на закона с оспорени пред тях административни актове, а нормата на чл. 229, ал. 1 т. 6 от Гражданскопроцесуалния кодекс (ГПК), която е процесуална предвижда, че производството по граждански дела се спира в случаите, когато Конституционният съд (КС) е допуснал разглеждането по същество на искане, с което се оспорва конституционността на приложим по делото закон.

Лийсват основания за обявяване и двете норми за противоконституционни.

I. По отношение искането за обявяване на противоконституционност на нормата на чл. 142, ал. 1 АПК.

Нормата е приложима в съдебно административното производство по оспорване на постановени административни актове и е в унисон с конституционната норма на чл. 151, ал. 2, както и с нормата на чл. 6 , ал. 1 КРБ и е съобразена с особеностите на административното производство.

Постановяването на административните актове се извършва от компетентните органи по тяхна инициатива – при наличие на законови предпоставки, задължаващи ги или даващи им възможност по тяхна преценка да издадат такива, като индивидуален административен акт може да бъде постановен и по искане на гражданин или организация и при определени в закона случаи от прокурора, омбудсмана, по-горестоящ или друг административен орган.

При това, при издаване на административните актове органи следва да спазват основните принципи посочени в Глава втора АПК, първият от които е за законност по чл. 4 предвиждащ, че административните органи действат в рамките на правомощията си, установени от закона, а административните актове се издават за целите, на основанията и по реда, установени в закона. Цитираната разпоредба е в съответствие с нормата на чл. 4, ал. 1 КРБ, предвиждаща, че Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната.

В съответствие с основния закон в нормата на чл. 59, ал. 2, т. 4 АПК законодателят е въвел задължение за административните органи в

съдържанието на административния акт да бъдат посочени правните основания за издаването му. Нормата е приложима и по отношение на общите административни актове по силата на прецедента разпоредба на чл. 74 АПК.

От изложеното следва, че административните органи са длъжни да постановяват актовете си в съответствие с действащото към момента на издаването им законодателство, а въведеното правило на чл. 142, ал. 1 АПК е в изпълнение на конституционните разпоредби на чл. 4, ал. 1 и чл. 6, ал. 2 КРБ и обезпечава правната сигурност в страната и равенството на гражданите пред закона.

Считам, че в случая е неудачно позоваването на разпоредбата на чл. 192а, изр. второ АПК предвиждащ, че съответствието на подзаконовия нормативен акт с материалния закон се преценява към момента на постановяване на съдебното решение с оглед разпореденото в чл. 75, ал. 2 АПК, че същите се издават по прилагане на закон или подзаконов нормативен акт от по-висока степен, в което е основната им разлика от индивидуалните и общите административни актове.

Още по неудачно е съпоставянето с нормата на чл. 2 от Наказателния кодекс, уреждащ съвсем различни правоотношения.

Фактът, че съгласно чл. 151, ал. 2, изр. второ КРБ и чл. 22, ал. 2 от Закона за Конституционния съд актовете, които са обявени за противоконституционни не се прилагат от деня на влизането в сила на решението на КС не обосновава извод за противоконституционност на нормата на чл. 142, ал. 1 АПК.

II. По отношение искането за обявяване на противоконституционност на нормата на чл. 229, ал. 1, т. 6 ГПК.

За разлика от административносъдебното производство в производството по граждански иски съдът не преценя законосъобразност на постановени в отношения на власт и подчинение актове, а решава спорове между равнопоставени субекти, при което и нормативната уредба е различна.

Съгласно чл. 235, ал. 2 ГПК съдът основава решението си върху приетите от него за установени обстоятелства по делото и върху закона. В мотивите към решението си съдът е задължен по силата на чл. 236, ал. 2 ГПК да посочи исканията и възраженията на страните, преценката на доказателствата, фактическите констатации и правните си изводи.

Цитираната уредба води до извод, че в гражданското производство съдът решава възникналите спорове въз основа на действащите към момента на постановяване на решението му правна уредба.

С разпоредбата на чл. 229, ал. 1, т. 6 ГПК е предвидено спиране на производството при наличие на допуснатото от КС разглеждането по

съществува на искане, с което се оспорва конституционността на приложим по делото закон, което следва от задълженията на гражданските съдилища посочени по-горе, както и от разпоредбата на чл. 150, ал. 2 КРБ.

Ако тази разпоредба не съществуваше Върховният административен съд и Върховният касационен съд биха били длъжни да решат делото съобразно противоконституционния закон, тъй като същият по хипотеза преди наличие на влязло в сила решение на КС обявяващо закона за противоконституционен той следва да бъде приложен. Целта, както на чл. 150, ал. 2 КРБ, така и на съответстващата ѝ разпоредба на чл. 229, ал. 1, т. 6 ГПК е да се осуети прилагането на противоконституционния закон по висящото дело.

При това цитираната разпоредба не е в противоречие с конституционните норми предвиждащи, че Република България е правова държава, а обявените за противоконституционни закони не се прилагат от влизане в сила на решението на КС за това, а дори напротив обезпечават приложението им.

III. Не намирам, че при законовоуреденото задължение на административните съдилища да преценят съответствието с материалния закон на оспорен пред тях административен акт към момента на издаването му, съгласно чл. 142, ал. 1 АПК, след възобновяване на съряно по реда на чл. 229, ал. 1, т. 6 ГПК във вр. с чл. 144 АПК и постановено решение на КС, с което е обявена противоконституционност на приложима законова разпоредба води до извод за противоконституционност на двете норми.

Според чл. 151, ал. 2 КРБ обявяването за противоконституционност на закон действа заанапред – от деня на влизане в сила на решението на КС, при това законодателят е възприел този принцип с оглед запазване на правната сигурност и доверието в адресатите на закона, което произтича от оборимата презумпция за неговата валидност (в този смисъл виж "Сила на решенията на Конституционния съд, обявяващи закона за противоконституционен", проф. д-р Живко Сталев, 1995 г., "Съвременно право" № 5).

Следва да бъде отчетено и наличието на нормата на чл. 22, ал. 4 ЗКС, предвиждаща задължение за органа, постановил противоконституционния акт да уреди възникналите правни последици от това.

Предвид изложеното и на основание чл. 150, ал. 2 от КРБ внасяме искане за образуване на конституционно дело и обявяване на разпоредбите на чл. 142, ал. 1 от АПК и чл. 229, ал. 1, т. 6 ГПК, приложим на основание чл. 144 АПК в съдебното административно производство, за противоконституционни.

ПРЕДЛАГАМЕ да определите като заинтересовани следните институции

1. Министерски съвет
2. Народното събрание
3. Министерство на правосъдието
4. Върховен административен съд
5. Прокуратура на Република България

Съгласно чл. 18, ал. 4 и 6 от ПОДКС прилагаме в цялост, в оригинал адм. дело № 14226/2018г. по описа на ВАС и преписи от настоящото искане за заинтересованите страни.

Тричленен състав на Върховния административен съд, цето отделение

.....

Съдия Донка Чакърфва

.....

Съдия Илиана Славовска

.....

Съдия Мария Николова