



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,  
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.com

Изх. .... 1822 .....

Дата .08.11.....2019 г.

**ДО**  
**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**  
**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТАНОВИЩЕ**

**ОТ ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ**  
**СЪВЕТ**

**ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО**  
**№ 9/2019 г.**

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) е спрял съдебното производство по адм. д. № 14226/2018 г. като е сезирал Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на чл. 142, ал. 1 от Административно-процесуалния кодекс (АПК) и чл. 229, ал. 1, т. 6 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК).

С определение от 17.09.2019 г. по к.д. № 9/2019 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането по отношение на чл. 142, ал. 1 АПК и го е отклонил като недопустимо по отношение на чл. 229, ал. 1, т. 6 ГПК. Сред заинтересованите институции е конституирал и Висшия адвокатски съвет.

Възползвайки се от предоставената възможност, Висшият адвокатски съвет изразява следното становище по предмета на конституционното дело:

1. Когато се произнася по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд, освен че упражнява правомощието си да тълкува основния закон като разкрива неговите изисквания към законодателя, установява и действителното съдържание на оспорените законови разпоредби. В това отношение неговите съображения неминуемо съставляват неразривна част от решението по конституционния спор. Затова те са задължителни както за юридическите лица и гражданите, така и за всички държавни органи, включително и съдилищата (вж. чл. 14, ал. 4 от Закона за Конституционен съд). Тяхната обвързваща сила е по-голяма от определената с чл. 130, ал. 2 от Закона за съдебната власт сила на тълкувателните решения, постановени от върховните съдилища.

2. Разпоредбата на чл. 142, ал. 1 АПК гласи: „Съответствието на административния акт с материалния закон се преценява към момента на издаването му“. Намира се сред общите разпоредби за съдебно-административното производство (дял трети от АПК). Систематическото й място, а и нейното смислово съдържание, очевидно обвързано с основанието за оспорване на административните актове по чл. 146, т. 4 АПК, водят до заключение, че нормата е адресирана към съда, който е сезиран да се произнесе по законосъобразността на оспорен пред него административен акт.

3. Искането съдържа констатация, че практиката на ВАС по прилагането на чл. 142, ал. 1 АПК е противоречива. Позицията на сезиращия съдебен състав е изградена върху тясно разбиране на използваното понятие „материалния закон“. На тази основа мнозинството е приело, че разпоредбата визира само обикновените закони, но не и Конституцията като върховен закон на страната. Ако това тълкуване бъде възприето и от Конституционния съд, резултатът от конституционния спор не би могъл да бъде друг освен уважаване на искането. При това, основанието за противоконституционност съвсем няма да се ограничи до изрично посоченото от вносителите противоречие с чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията. Тезата, че съдът, който се произнася по законността на административния акт трябва да го потвърди под предлог, че е бил съобразен с обикновения закон, по който е издаден, въпреки че противоконституционността на този закон вече е била установена от Конституционния съд, сама по себе си звучи нелогично. Възприемането й би довело до пълна несъвместимост с принципа на разделение на властите и чл. 117, ал. 1 от Конституцията, защото така ще се допусне със закон да бъде

иззето правомощието на съдебната власт да защитава онези права и интереси на гражданите и юридическите лица, които произтичат от самата Конституция. Държава, която допуска такова фразантно, наложено без каквато и да е основателна причина, ограничение на съдебния контрол върху административните актове, не може да претендира, че се управлява според Конституцията, поради което не може да бъде определена като „правова“ по смисъла на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Подобен подход ще отвори широко вратата към пълен произвол, защото за управляващото парламентарно мнозинство ще съществува възможност чрез приемането на противоконституционни закони да погази конституционните права и законни интереси на гражданите, с предварителната увереност, че съдебният контрол няма да има възстановителен ефект. В такава правна ситуация прякото действие на основния закон (чл. 5, ал. 2 от Конституцията) и правото на защита на гражданите по чл. 56 от Конституцията ще бъдат изцяло обезсмислени. Няма да има разумна причина съдът в административното производство да упражнява правомощието си по чл. 150, ал. 2 от Конституцията като сезира Конституционния съд с искания за установяване на противоконституционност на приложимия закон, защото при всяко положение при спор на основание „противоречие с материално-правни разпоредби“ (чл. 146, т. 4 АПК) ще е длъжен да даде приоритет на закона пред Конституцията, дори и същият да не следва да се прилага след установяване на неговата противоконституционност, съгласно чл. 151, ал. 2, изречение 3 от Конституцията.

Уважаеми конституционни съдии, Висшият адвокатски съвет е убеден, че висшата конституционна юрисдикция, която олицетворявате няма да допусне такъв правен абсурд във вреда на конституционните права и интереси на българските граждани.

4. Обективността изисква да се посочи, че Конституционният съд може да реши да изтълкува чл. 142, ал. 1 АПК в синхрон с Конституцията като приеме, че под понятието „материалния закон“ разпоредбата визира не само обикновените закони, но и върховния закон на държавата. Намираме, че за такова тълкуване има сериозни основания.

На първо място, самата Конституция със своя чл. 5, ал. 1 определя себе си като „върховен закон“ като изисква „другите закони“ да не ѝ противоречат. Очевидно е че със „закон“ е обозначено родово понятие, от което следва, че нарушението на Конституцията също е закононарушение, което, разбира се, е по-тежко от нарушението на обикновения закон. Във връзка с това

отбелязваме и факта, че в множество свои актове Конституционният съд използва термина „основен закон“ като еднозначен с термина „Конституция“ и нарича „конституционен законодател“ органа, който е приел Конституцията или е въвел промени в нея.

На второ място, повечето конституционни разпоредби са с материално-правен характер като съгласно чл. 5, ал. 2 от Конституцията те имат непосредствено действие. Когато тези норми са нарушени, засегнатите граждани и юридически лица разполагат безусловно с правото на защита, в чиято сърцевина се намира достъпа до съдебен контрол (чл. 117, ал. 1 и чл. 122, ал. от Конституцията). Изрично разпоредбата на чл. 120, ал. 1 от Конституцията възлага на съдилищата да „осъществяват контрол за законност на актовете и действията на административните органи“. При всяко положение този контрол включва и проверката за съответствие с основния закон. Ето защо, ръководен от тези принципни положения, в мотивите на тълкувателно решение № 10/1994 г. по к.д. № 4/94 г. Конституционният съд е приел, че „позоваването на Конституцията в един спор в областта на гражданското, наказателното, административното или някакъв друг клон на правото не изисква специален процесуален ред за разрешаването му“, за да направи в диспозитива на същото решение общозадължителното заключение, че „по силата на непосредственото действие на разпоредбите на Конституцията (чл. 5, ал. 2) всеки гражданин и всяко юридическо лице може да се позовава на основния закон в защита на своите права и законни интереси.

От гореизложеното следва, че и в сега действащата редакция на чл. 142, ал. 1 АПК в обхвата на съдебната преценка за съответствие с материалния закон е включена и проверката за съответствие с материално-правните конституционни норми. Такова разбиране би било в съответствие и с установената като принцип на административния процес йерархия на нормативните актове (чл. 5 АПК). Ако Конституционният съд изтълкува оспорената разпоредба конформно с основния закон, няма да възникнат никакви проблеми с приложението на чл. 151, ал. 2, изречение 3 от Конституцията. Когато преди приключването на съдебния спор относно материалната законосъобразност на административния акт, Конституционният съд установи противоконституционност на приложимия закон, неговото решение няма да има обратно действие, а само ще обвърже занапред административния съд да не прилага този закон при решаване на делото. Така ще се постигне синхрон и с ал. 2 на чл. 142 АПК, защото разкритата неконституционност на закона, послужил като основание за

издаване на административния акт, би съставлявала установен със задължителна сила нов факт, който ще е настъпил след издаването на акта и ще е от значение за делото. Разбира се, основанийето за обявяване на приложимия закон за противоконституционен също може да бъде релевантно към правилното решаване на спора за законосъобразност на оспорения административен акт. Например, ако решението на Конституционния съд за установяване на противоконституционност е основано единствено на неспазване на процедурата по приемане на закона, съществува възможност административният акт да не бъде отменен, защото може да се окаже в съответствие с материално-правните разпоредби на Конституцията. Що се отнася до поправянето на вредите от прилагането на противоконституционното законодателство, според нас въпросът може да се поставя само при отпадане на възможността за провеждане на съдебен контрол, т.е. след окончателното стабилизиране на създадените правоотношения.

**В заключение, Висшият адвокатски съвет изразява своята убеденост, че при възприемане на метода на конформното тълкуване Конституционният съд ще изложи в мотивите на своето решение ясни, недвусмислени, категорични и убедителни съображения, които ще поставят край на противоречивата съдебна практика. По този начин основаните на Конституцията права и законни интереси на гражданите и юридическите лица ще бъдат защитени.**

---

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ  
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:**

**РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА**