



# 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.bg](mailto:arch@vas.bg)

Изх. № 392

Дата: 11.04.2022 г.

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО  
№ 1/2022 г.

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение от 24.02.2022 г. по конституционно дело № 1/2022 г. Конституционният (КС) съд е допуснал за разглеждане по същество искането 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 на Република България (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 административните съдилища, създадени по силата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията?“*

Със същото определение Висшият адвокатски съвет е конституиран като заинтересувана институция и му е предоставен 30-дневен срок за даване на писмено становище.

С оглед на поставения въпрос, Висшият адвокатски съвет счита следното:

### **I. По допустимостта на искането**

Формално погледнато, отговорът е даден с постановяване на определението от 24.02.2022 г. Съгласно чл. 25, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на КС обаче съдът може да се произнася по допустимостта на искането във всяка фаза на конституционното дело. Това означава, че възможността за преразглеждане на въпроса за допустимостта продължава да е налична. Такива прецеденти има в практиката на КС.

Висшият адвокатски съвет счита, че искането за тълкуване, направено от ВАС, е недопустимо. В досегашната си практика КС неотклонно е приемал, че може да бъде сезиран с искане по чл. 149, ал. 1 от Конституцията само при определени предпоставки, които обосновават необходимостта от абстрактно тълкуване на Основния закон. Досега съдът е обобщавал тези предпоставки като е изисквал наличие на неясноти в смисъла и съдържанието на конституционната уредба, нейното противоречиво и нееднакво прилагане и свързаните с това конкретни неблагоприятни последици (вж. Определение № 8/2016 г. по к.д. № 17/2016 г. , Определение № 1/2015 г. по к.д. № 1/2015 г., Определение от 30.04.1998 г. по к.д. № 14/1998 г. Определение № 9/1996 г. по к.д. № 30/1996 г. и др.). Настоящото искане на пленума на ВАС не е обосновало убедително нито едно от условията за допустимост на тълкуването, поради което не следва да бъде разгледано по същество. В него единствено се твърди, че Народното събрание, след като е приложило възможността по чл. 119, ал. 2 от Конституцията с учредяването на специализираните административни съдилища, неправилно не им е възложило и всички дела по споровете за законност на административните актове, издадени в различните многообразни

сфери на управлението. В този законодателен подход обаче няма никакво противоречие, защото според Конституцията както самата специализация, така и нейния предметен обхват, са предоставени на преценката по целесъобразност на парламента. Вносителят на искането се позовава основно на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, който изисква държавата да се управлява според Конституцията и законите на страната, без да сочи конституционен текст, който да обвързва законодателя по отношение на предметния обхват на специализацията, възложена на създадените по негово усмотрение специализирани съдилища.

Освен това искането не съдържа нито един довод за това, че съществуващата нормативна ситуация засяга, подкопава или уврежда определените в чл. 125 от Конституцията функции на ВАС като орган, осъществяващ върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Във връзка с това КС в своята практика неотклонно е констатирал, че върховните съдилища упражняват конституционните си правомощия както конкретно в качеството на инстанции по разглеждане на правни спорове, така и абстрактно – чрез издаване на задължителни за съдилищата тълкувателни актове. В някои случаи решаването на споровете изисква прилагане на закони от различните клонове на правото, което предполага и съвместното упражняване на правомощията по чл. 124 и чл. 125 от Конституцията. Точно затова Законът за съдебната власт предвижда и възможност за общо издаване на тълкувателни постановления от съответните колегии на Върховния касационен съд и ВАС.

Обстоятелството, че ВАС изразява несъгласие с обхвата на специализацията на административните съдилища само по себе си не сочи нито на неяснота на конкретна конституционна норма или комплекс от такива норми, а още по-малко на противоречия и затруднения в правоприлагането. Като е приел да са произнеса по поставения тълкувателен въпрос КС допуска в разрез с принципа на разделение на властите да се превърне в позитивен законодател. Нещо повече, въпреки че искането е обосновано със защитата на принципа на правовата държава, уважаването му в насоката, поискана от ВАС, ще доведе до създаването на правен хаос, абсолютно несъвместим с чл. 4, ал. 1 от Конституцията. На практика по въпроса за определяне на компетентността на различните съдилища (общи и специализирани) голям брой закони може да се окажат противоконституционни, но ще продължават да се прилагат, защото

няма да са обявени за такива по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. Във връзка с това не може да не прави впечатление, че при пълната липса на реално съществуващ и конкретно обоснован проблем, произхождащ от твърдяна неяснота на конституционната разпоредба, както и на свързана с този проблем конституционно значима цел (в този смисъл вж. Определение № 3/2015 г. по к.д. № 7/2015 г., Решение № 11/1994 г. по к.д. № 16/1994 ВАС и др.) ВАС отправя до КС искане за абстрактно тълкуване на Основния закон вместо да се опита да постигне искания от него резултат като упражни правомощието си да оспори конкретните законови разпоредби, с които непосредствения съдебен контрол върху съответните административни актове е възложен на общите съдилища. При всяко положение обаче според мен не са налице предпоставки за произнасяне по съществуващото на питането по внесеното в КС искане за тълкуване.

## **II. По съществуващото на искането:**

В случай, че Конституционният съд реши да се произнесе по съществуващото на искането, Висшият адвокатски съвет счита, че на така поставения в тълкувателното питане въпрос, следва да се отговори отрицателно. ВАдвС счита, че по силата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията със закон Народното събрание може по свое усмотрение да създаде, а по същата логика – и да закрие 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. Във връзка с това разпоредбата на чл. 120 от Конституцията съвсем не случайно използва термина „съдилищата“ като родово понятие, възлагайки им контрола за законност на актовете и действията на административните органи, без да прави изрична разлика между общите и създадените със закон специализирани структури. Както е посочено в мотивите на Решение № 10/15.11.2011 г. по к.д. № 6/2011 г., целта на специализацията е „чрез разглеждане само на определен вид дела (наказателни, административни, трудови, търговски и пр.) съдиите да придобият по-задълбочени познания, да натрупат практически опит и така да се повиши качеството и бързината на правораздавателната дейност“. Какви дела да бъдат обхванати от предмета на специализираните съдилища е въпрос, който е в правомощията на Народното събрание и следва да се решава от него съобразно така посочената цел.

Да се отговори на питането, така както се предлага от ВКС, означава абсолютно неоправдано от конституционна гледна точка да се лимитира законодателната власт. Последниците от това ще бъдат във вреда на доброто правосъдие, което държавата дължи на гражданите и юридическите лица. В искането вносителят изрично е изразил несъгласие с норми, които възлагат контрола върху определена категория административни актове на общите съдилища, вместо тази функция да се прехвърли на създадените през 2007 г. административни съдилища. Във връзка с това е напуснал полето на безспорните, но ирелевантни към поисканото тълкуване констатации, като е посочил и конкретни примери – чл. 25, ал. 1 от Закона за търговския регистър и регистъра на юридическите лица, 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 и чл. 36, ал. 3 от Закона за опазване на селскостопанското имущество. Общото обаче за тези случаи е, че от съдиите, които трябва да се произнесат по спора, се изискват и други специални познания, извън областта на административното право и процес. Във връзка с това, при съобразяване на качеството на правораздаването като цел на специализацията, на тезата на ВАС може да се противопоставят редица по-конкретни въпроси като например – логично ли е контролът върху отказите за вписване на адвокат или адвокатско дружество да бъде иззет от окръжния съд, който води и съответните адвокатски регистри, оправдано ли е контролът върху отказа за промяна в режима на изтърпяване на наказанието „лишаване от свобода“ да се иземе от общите съдилища, които разглеждат наказателните дела и се произнасят по определянето на първоначалния режим и т.н. Става въпрос за преценка по целесъобразност в рамките на отговорностите на законодателната власт, която както може да създаде специализирани съдилища, така е оправомощена суверенно да определи и тяхната предметна компетентност, за да бъдат постигнати обществено значими цели, сред които не е издигането на тежестта и значението на административните съдилища чрез допълнително увеличаване на тяхната натовареност.

В заключение, няма конституционна преграда непосредственият съдебен контрол върху определена категория административни актове да се осъществява от общите съдилища, в които също съществува призната от закона

вътрешна специализация, стига за качеството на правораздаването да са необходими специални познания и в други области или клонове на правото. Това нито изключва, нито накърнява упражняването на правомощията на Върховния административен съд по чл. 125 от Конституцията.

### **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Въз основа на всичко изложено, Висшият адвокатски съвет счита, че искането за даване на задължително тълкуване на чл. 4, ал. 1, чл. 119, ал. 2, чл. 120, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията на Република България (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 административните съдилища, създадени по силата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията?“ е недопустимо.***

Ако Конституционният съд реши да се произнесе по съществуващото на спора, Висшият адвокатски съвет счита, че на въпроса следва да се отговори отрицателно и 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, включващи Върховния административен съд, предвиден в чл. 119, ал. 1 и чл. 125 от Конституцията, и административните съдилища, създадени по силата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ  
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:.....

Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ