



изх.№ 51/21.11.2018 г.

гр.София

**ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

***Становище на
Сдружение на администрацията в органите на
съдебната власт***

по к. д. № 12/2018 г.

*и присъединените към него за съвместно разглеждане и
решаване к. д. № 13/2018 г. и к. д. № 14/2018 г.*

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На 9 октомври 2018 г., Конституционният съд с определения по к. д. № 12/2018 г., к. д. № 13/2018 г. и к. д. № 14/2018 г. е допуснал за разглеждане по същество исканията на президента на Република България, на 53-ма народни представители от 44-то Народно събрание и на омбудсмана на Република България за установяване на

противоконституционност и несъответствие с международни договори, по които България е страна на разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.) и на чл. 160, ал. 6 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. Съдът е присъединил к. д. № 13/2018 г. и к. д. № 14/2018 г. към к. д. № 12/2018 г. за съвместно разглеждане и решаване. Със същите определения на основание чл. 20а, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) е отправена покана до Сдружение на администрацията в органите на съдебната власт (САОСВ) да предложи становище по конституционните дела.

Предвид присъединяването на к. д. № 13/2018 г. и к. д. № 14/2018 г. към к. д. № 12/2018 г. за съвместно разглеждане и решаване, поради сходството между предмета на делата (оспорва се един и същ закон за изменение и допълнение на действащи кодекси и закони, обоснован от едни и същи мотиви на парламента за реформа на административното правораздаване; налице е идентичност на предмета на оспорване относно голямата част от разпоредбите), становището на САОСВ обхваща групите въпроси, описани в исканията на президента на Република България, на 53-ма народни представители от 44-то Народно събрание и на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност и несъответствие с международни договори, по които България е страна на разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.) и на чл. 160, ал. 6 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

Искането на президента на Република България по к. д. № 12/2018 г. е допуснато за разглеждане по същество за установяване на противоконституционност и за произнасяне за съответствие с чл. 8 и чл. 10 от Всеобщата декларация за правата на човека от 10.12.1948 г.; с чл. 14, параграф 1 и чл. 19 от Международния пакт за граждански и политически права (Ратифициран с Указ № 1199 на Президиума на Народното събрание от 23.07.1970 г., обн., ДВ, бр. 60 от 1970 г., в сила за България от 23.03.1976 г.); с чл. 6, параграф 1 и чл. 10 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (Ратифицирана със закон, приет от НС на 31.07.1992 г., обн., ДВ бр. 80 от 02.10.1992 г., в сила от 07.09.1992 г.), с чл. 9, т. 4 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (Ратифицирана със закон, приет от НС на 02.10.2003 г., обн., ДВ, бр. 33 от 23.04.2004 г., в сила от 16.03.2004 г.) на разпоредбите на § 28 в частта „издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление; в случаите, предвидени в закон, както и“; § 29, т. 1; § 55 относно чл. 217, ал. 2, изр. трето, четвърто и пето и ал. 4; § 57; § 61; § 67; § 109, т. 2 и 3; § 111; § 114, т. 1 и 3; § 124, т. 2; § 125, т. 3, § 130 и §133, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г., в сила от 01.01.2019 г.) и на чл. 160, ал. 6 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (обн., ДВ, бр.105 от 29.12.2005 г., последно изм. и доп. бр. 77 от 18.09.2018 г.).

Искането на 53-народни представители от 44-тото Народно събрание по к. д. № 13/2018 г. е допуснато за разглеждане по

същество за установяване на противоконституционност на § 44 от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.) и за установяване на противоконституционност и несъответствие с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна на: § 55; § 57; § 61; § 67; § 79, т. 4, б. „б“; § 109, т. 1, т.2 и т. 3; § 111; § 113, т. 5, б. „б“; § 114, т. 3; § 124, т. 2; § 125, т. 3; § 130; § 133, т. 1, б. „а“ и т. 2; § 149, ал. 2, изр. 1 в частта „в закрито заседание“, както и на чл. 160, ал. 6, изр. 2 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (обн. ДВ, бр. 105 от 29.12.2005 г., последно изм. и доп. бр. 77 от 18.09.2018 г.).

Искането на омбудсмана на Република България по к. д. № 14/2018 г. е допуснато за разглеждане по същество за установяване на противоконституционност на § 57, § 61, § 67, § 125, т. 3, §130, § 133, т. 1 , б. „а“ и т. 2 от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.).

Оспорваните разпоредби, които попадат в предмета на трите дела са § 55 относно чл. 217, ал. 2, изр. трето, четвърто и пето и ал. 4, § 57, § 61, § 67, § 79, т. 3, § 109, т. 2 и т. 3, § 111, § 114, т. 3, § 124, т. 2, § 125, т. 3, § 130 и § 133, т. 1 ЗИД АПК.

Предметът на к. д. № 12/2018 г. обхваща и § 28 в частта „издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление; в случаите, предвидени в закон, както и“, § 29, т. 1 и § 114, т. 1 ЗИД АПК.

В предмета на к. д. № 13/2018 г. се включват още § 44, § 55 (в цялост), § 79, т. 4, б. „б“ , § 109, т. 1, § 113, т. 5, б. „б“, § 133, т. 2 и § 149, ал. 2, изр. първо ЗИД АПК.

Оспорените разпоредби по к. д. № 14/2018 г. попадат почти изцяло в предмета на к. д. № 12/2018 г., с изключение на § 133, т. 2 ПЗРЗИДАПК, който попада в предмета на к. д. № 13/2018 г., присъединеното към к. д. № 12/2018 г.

С оглед на гореизложеното, посочени обобщено от трите искания, оспорени са следните законови разпоредби на: § 28 в частта „издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление; в случаите, предвидени в закон, както и“; § 29, т. 1; § 44; § 55; § 57; § 61; § 67; § 79, т. 4, б. „б“; § 109, т. 1, т. 2 и т. 3; § 111; § 113, т. 5, б. „б“; § 114, т. 1 и 3; § 124, т. 2; § 125, т. 3, § 130 и §133, т. 1 и т. 2; § 149, ал. 2, изр. 1 в частта „в закрито заседание“ от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (ЗИДАПК) (обн., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г., в сила от 01.01.2019 г.) и на чл. 160, ал. 6 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) (обн., ДВ, бр.105 от 29.12.2005 г., последно изм. и доп. бр. 77 от 18.09.2018 г.).

Изброените по-горе оспорени законови разпоредби могат да бъдат обособени в следните основни групи:

- **свързани с промяна на правилата на родовата подсъдност** (§ 28 в частта „издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и

осъществяване на държавното управление; в случаите, предвидени в закон, както и" ЗИДАПК);

- **свързани с промяна на правилата на местна подсъдност на определени видове административни дела** (§ 29, т. 1 ЗИДАПК)
- **въвеждане на закрити вместо открити заседания в касационното производство по административни дела** (§ 55; § 149, ал. 2, изр. 1 в частта „в закрито заседание“ ЗИДАПК)
- **повишаване размера на простите държавни такси за гражданите, едноличните търговци, държавните и общинските органи и за други лица, осъществяващи публични функции, и организации, предоставящи обществени услуги – от една страна и организациите – от друга страна, и въвеждането на пропорционални такси върху определяем материален интерес при подаване на касационна жалба, частна жалба и молба за отмяна на влезли в сила съдебни актове** (§ 57; § 61; § 67§; 79, т. 4, б. „б“; § 111 ЗИДАПК)
- **премахване на възможността за касационно обжалване на съдебните решения на административните съдилища по някои специални закони** – Данъчно-осигурителен процесуален кодекс (чл. 160, ал. 6 ДОПК), Закон за опазване на земеделските земи (§ 109, т. 1, т. 2 и т. 3 ЗИДАПК), Закон за опазване на околната среда, Закон за правната помощ (§ 114, т. 1 и 3 ЗИДАПК), Кодекса за социално осигуряване (§ 124, т. 2

ЗИДАПК), Закон за достъп до обществена информация (§ 125, т. 3 ЗИДАПК), Закон за социално подпомагане (§ 130 ЗИДАПК), Закон за семейни помощи за деца (§133, т. 1 и т. 2 ЗИДАПК) и Закон за подземните богатства (§ 113, т. 5, б. „б“ ЗИДАПК);

- **§ 44 ЗИДАПК**, който гласи: „Създава се чл. 192а: „Преценка за съответствие Чл. 192а. Компетентността на органа за издаване на подзаконовия нормативен акт се преценява към момента на издаването му. Съответствието на подзаконовия нормативен акт с материалния закон се преценява към момента на постановяване на съдебното решение.“.

Считаме, че горесцитираните искания за установяване на противоконституционност и несъответствие с международни договори, по които България е страна на разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.) и на чл. 160, ал. 6 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, са неоснователни по следните съображения:

- 1. Относно промяна на правилата на родовата подсъдност (§ 28 в частта „издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление; в случаите, предвидени в закон, както и“ ЗИДАПК)**

Параграф 28 ЗИДАПК е оспорен единствено от президента на Република България. В искането на президента са изложени съображения, че изразът „издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление“, употребен в § 28 ЗИДАПК, не съответства на чл. 4, ал. 1, чл. 56, чл. 84, т. 1 и чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията. Поддържа се, че измененията относно родовата подсъдност затрудняват правото на съдебна защита, което представлява нарушение на чл. 56 от Конституцията. Оспорваната част от разпоредбата е заимствана от диспозитива на решение № 8 от 2018 г. по к. д. № 13 от 2017 г., с което е дадено задължително тълкуване на чл.125, ал. 2, предложение първо от Конституцията. Според президента диспозитивът на едно тълкувателно решение на Конституционния съд не би могъл да замести необходимата законова уредба, приемането на която съгласно чл. 84, т. 1 от Конституцията, е в изключителната компетентност на Народното събрание. Обратното би придало на задължителното тълкуване на Конституционния съд значение, надхвърлящо неговата роля на гарант за върховенството на Конституцията и поставящо го в положението на позитивен законодател. Освен това, според вносителя, е установена хипотеза, при която актове на висшите органи на изпълнителната власт се обжалват пред административните съдилища, ако това е предвидено в закон, което е в противоречие с чл. 125, ал. 2 от Конституцията.

САОСВ намира, че параграф 28 ЗИДАПК не влиза в противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 56, чл. 84, т. 1 и чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията по следните съображения:

В своята трайна практика (Решение № 12 от 20.VII.1995 г. по к. д. № 15 / 95 г.; Решение № 4 от 23.02.2001 г. по к. д. № 15 / 2000 г.; Решение № 2 от 23.05.2013 г. на КС на РБ по к. д. № 1 / 2013 г. и др.), Конституционният съд възприема правото на защита като основно, универсално право с процесуален характер. Той вижда неговата особеност в проявлението му на гаранция за другите основни права, установени в Конституцията, доразвити и конкретизирани в закони и други нормативни актове. Правото на защита не може да съществува в правния мир, без да е обезпечено с политически, икономически и правни гаранции. Според практиката поначало разпоредбата на чл. 56 от Конституцията се прилага съвместно с други нейни норми и законите, но може да действа и самостоятелно. Установено е разбирането, че в правовата държава съдебната защита на правата е определящата форма на защита. Тя се приема за най-висшата правна гаранция както за защита на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, така и като гаранция за законосъобразност на издаваните от изпълнителната власт административни актове. Според КС, по принцип всеки гражданин може да търси защита на своите права и законни интереси пред съд. Изключение от този принцип основният закон допуска само за изрично посочени, и то в закон административни актове.

Правото на защита е основно право на гражданите, за да охрани техни права и интереси. То има универсален характер.

Текстът създава задължения, особено за процесуалните гаранции на това право, които са изпълнени от законодателя с приемането на Гражданския процесуален кодекс, на Административнопроцесуалния кодекс, на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс и на други закони (Решение № 1 на КС от 28.02.2008 г. по конституционно дело № 10 от 2007 г.).

Конституцията поначало не въвежда правила относно съдебния инстанционен контрол, като правилата за родовата подсъдност на административноправните спорове не са изведени на конституционно ниво. Този въпрос е регламентиран в устройствения закон - чл. 63, ал. 1 и 8 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г.; посл. изм., бр. 15 от 16.02.2018 г.) и от процесуалния закон - чл. 132 от Административнопроцесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г.; посл. доп., бр. 103 от 28.12.2017 г.). Според тях разпределението на делата между Върховния административен съд и административните съдилища се извършва по правилата на родовата подсъдност, като всички административни дела с изключение на тези, подсъдни на Върховния административен съд, са родово подсъдни като първа инстанция на административните съдилища, които са с обща компетентност.

В решение № 8 от 2018 г. по к. д. № 13 от 2017 г. Конституционният съд достига до заключение, че за да попадат в обхвата на актовете по чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията, относно чиято законност Върховният административен съд се произнася задължително като първа инстанция, е необходимо актовете да са издадени от посочените в разпоредбата висши органи на изпълнителната власт при

упражняване на възложените им от Конституцията функции и правомощия по ръководството и осъществяването на държавното управление; да притежават белезите на административен акт; да засягат права, свободи или законни интереси на граждани и юридически лица и да не са изключени изрично със закон от пряк съдебен контрол. Извън задължителния обхват на тълкуваната конституционна норма, който включва актовете, издавани при упражняване на конституционно установени властови правомощия, законодателят има правото да определя друга подсъдност за възникнали правни спорове.

В правовата държава неизпълнението на решенията на Конституционния съд, неточното им изпълнение или заобикаляне е нарушение на Конституцията. Решенията на Конституционния съд са задължителни и като неразделна част от правовия ред осигуряват върховенството на Конституцията. Съгласно чл. 14, ал. 6 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) те са задължителни за всички държавни органи, юридически лица и граждани. От обвързващото действие на решенията на съда следва, че всички правни субекти са задължени да ги съобразяват. Решенията са задължителни и за Народното събрание като висш държавен орган. Конституционният съд е създаден, за да охранява върховенството на Конституцията, поради което и парламентът е задължен да изпълнява решенията му. Обратното би означавало да се обезсмисли контролът на Конституционния съд и да се наруши принципът за разделение на властите, залегнал в чл. 8 от Конституцията. Принципът на правовата държава изисква съобразяване с решенията на Конституционния съд като част от действащото право и точното им изпълнение. Дадените

от съда тълкувания и правни оценки трябва да се съобразяват в тяхната цялост, да не се извеждат от контекста и да не им се придава смисъл, какъвто решението не съдържа (Решение № 1 от 12.03.2013 г. на КС на РБ по к. д. № 5 / 2012 г.).

Тълкуването, предвидено в чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България, е абстрактно. То не е свързано с определен, конкретен конституционноправен спор. Тълкуването, което Конституционният съд прави на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, се отнася до всеобхватно изясняване на възможни юридически проблеми, които съществуват или които ще възникнат и по чийто точен смисъл се спори (определение № 2 по к.д. № 5 от 2005 г.).

Ноторно е, че между двата акта - тълкувания (съответната разпоредба, част от такава или комплекс от няколко разпоредби на Конституцията) и тълкуващия (съответното решение на КС), съществува определено отношение и взаимовръзка. Единият от тях е първичен и в този смисъл предпоставка за издаване на другия, тълкуващия акт, който винаги е вторичен. След издаването му обаче той образува с първичния акт единство, като, образно казано, тълкуващият акт се слива с тълкувания. Първичният акт не може повече да се прилага по начин, който се различава от постановеното във връзка с него решение на Конституционния съд.

Казаното позволява да бъдат формулирани, макар и накратко, функциите, свързани с разглежданото правомощие. Основна сред тях е съдействието на Конституционния съд чрез тълкуването на конституционните разпоредби да се изгради ясна и безпротиворечива

система от норми. В този смисъл тълкуването се свързва пряко с ефективността на основния закон. Доколкото Конституцията е живо, действащо право, има пряко и непосредствено действие и стои на върха на пирамидата от нормативни актове, тази функция е от особено значение за правната система като цяло. Втората функция може да бъде определена като превантивна. Тя е свързана с първата и практически неотделима от нея. Чрез изясняване точния смисъл на конституционните разпоредби и изграждането на стройна и безпротиворечива система на нормативните актове, свързани с Конституцията , тълкуването спомага за предотвратяване използването на санкционните правомощия на Конституционния съд и в частност обявяването на даден закон за противоконституционен.

Следователно правомощието на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията играе изключително важна роля при формирането и утвърждаването на върховенството на основния закон и съдейства за защитата и гарантира спазването на основните права и свободи на гражданите.

Воден именно от гореизложените, приети и в практиката на Конституционния съд разбирания, законодателят е приел оспорената разпоредба на § 28 ЗИДАПК. Не можем да споделим аргументите, които президентът излага по отношение на родовата подсъдност. Оспорената разпоредба е изцяло съобразена с решението на Конституционния съд по тълкувателно дело № 13 от 2017 г. Конституционният съд приема, че разпоредбата на чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията задължава Върховния административен съд 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 мотивите си Конституционният съд приема, че други актове, които законодателят прецени извън тези, могат да бъдат подсъдни на първа инстанция и на административни съдилища. Съдилищата чрез своята практика ще дадат отговор на въпроса, кои конкретни актове са подсъдни на ВАС и кои на административните съдилища и това е тяхно правомощие, а не на Конституционния съд. Евентуалните спорове за подсъдност, които може да възникнат при прилагането на закона, ще бъдат решени по пътя на препирнята за подсъдност, а при противоречива практика чрез тълкувателни решения.

Не могат да бъдат споделени съображения за затрудняването на жалбоподателя при определяне на подсъдността, тъй като чрез разпоредбата на чл. 135 АПК е разрешен този въпрос. Всеки съд решава сам дали заведеното пред него дело му е подсъдно. Ако намери, че делото не му е подсъдно, той го изпраща на надлежния съд. В този случай делото се смята за образувано от деня на завеждането му пред ненадлежния съд, като извършените от последния действия запазват силата си. Възприетият от Народното събрание подход е въпрос на законодателна техника и макар да търпи критики, те не могат да обусловят противоконституционност на основата на противоречие с принципа на правовата държава (Решение № 2 от 23.05.2013 г. на КС на РБ по к. д. № 1 / 2013 г.). Не бива да се допуска принципът за правовата държава да бъде неприсъщо натоварван, при което всякакво правно нарушение да бъде квалифицирано като противоречащо на правовата държава, а

оттук - ясното съдържание и приложимост на принципа да бъдат накърнени (Решение № 1 от 27.01.2005 г. на КС по конст. д. № 8/2004 г.). Следователно законодателят е изпълнил конституционните си правомощия, като е уредил в процесуалния закон родовата подсъдност по административните дела в унисон с Конституцията и с възприетото от Конституционния съд тълкуване. Щом решаването на правен спор може да стигне до съд, значи изискванията на правовата държава са спазени. Пътят към съда е отворен. Спазено е основното изискване на принципа – всяко изпълнително-разпоредително действие да подлежи на съдебен контрол. По този начин правовата държава като принцип на Конституцията откроява своя главен структурен признак – последната и решаващата дума относно спазването на правата и законните интереси на гражданите и на юридическите лица и разрешаването на правни спорове трябва да принадлежи на съда. По този начин се осигурява и пълноценното реализиране на правото на защита, предвидено в чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

2. Относно промяната на правилата на местна подсъдност на определени видове административни дела (§ 29, т. 1 ЗИДАПК)

В искането на президента се твърди, че новата местна подсъдност не дава достатъчно гаранции за по-лесен, по-бърз и по-евтин достъп до правосъдие. Законодателната целесъобразност при определяне на местната подсъдност е ограничена от характера на

конституционното право на защита, което изисква законодателят да предвиди решения, гарантиращи улеснен достъп до правосъдие. В случая не само не е осигурено пълноценното упражняване на правото на защита, но и не е съобразена законовата възможност настоящия адрес да се различава от постоянния. Така направената с § 29, т. 1 ЗИД АПК промяна създава непропорционални затруднения при търсенето на съдебна защита, отклонява се от принципа на правовата държава и от правото на защита и не съответства на чл. 4, ал. 1 и чл. 56 от Конституцията.

САОСВ не споделя аргументите на вносителите за противоречие с Конституцията.

Оспорената разпоредба предвижда делата по оспорване на индивидуални административни актове да се разглеждат от административния съд по постоянен адрес или седалището на посочения в акта адресат. Не е състоятелен доводът, че физическите лица могат да имат и настоящ адрес и подаването на жалба само по постоянния би ги затруднило. Обратното – определянето на местната подсъдност по настоящ адрес би било много по-затруднително. Постоянният адрес се регистрира задължително в съответната община и поделение на Министерство на вътрешните работи, като за настоящия адрес няма такова изискване. Още повече, настоящият адрес подлежи на честа смяна, но постоянният се запазва. Идентична е уредбата на местната подсъдност в ГПК. Правилата на общата местна подсъдност изискват искът да се предявява пред съда, в района на който е постоянният адрес или седалището на ответника (чл. 105 ГПК).

Промените в правилата на местната подсъдност на първоинстанционните спорове е с цел приближаване на административното правосъдие до гражданите, а не обратното. Такава е волята на законодателя, видно от мотивите към Законопроекта на Закона за изменение и допълнение на АПК.

3. Относно въвеждането на закрити вместо открити заседания в касационното производство по административни дела (§ 55; § 149, ал. 2, изр. 1 в частта „в закрито заседание“ ЗИДАПК)

В искането си президентът сочи, че с § 55 ЗИД АПК като правило се предвижда разглеждане на делото в закрито заседание в касационното производство. Възможността за разглеждането на делото от тричленен състав на Върховния административен съд в открито заседание в зависимост от преценката на съдията-докладчик или от направено от страните изрично искане превръща публичността от правило в изключение. Публичността на съдебните заседания е толкова съществен принцип на правораздавателната дейност, че конституционният законодател изрично го е прогласил в чл. 121, ал. 3 от основния закон. Конституцията допуска със закон да се предвиждат закрити заседания, но това е изключение от принципа за публичност и трябва да се използва пропорционално, когато е налице необходимост с оглед защита на друга конституционна ценност. Правото на всеки човек на публично разглеждане на неговото дело е изрично посочено в чл. 10 от Всеобщата декларация за правата на човека, в чл. 14, параграф 1 от Международния пакт за граждански и политически права, в чл. 6, параграф 1 от Конвенция за защита правата на човека и основните свободи.

В искането на народните представители са изложени съображения, че чл. 217, ал. 2, ал. 3 и ал. 4 от АПК и § 149, ал. 2, изр. 1 в частта „закрито заседание“ от ЗИД АПК противоречат на чл. 4, ал. 1 от Конституцията (принцип на правовата държава и изискването за пропорционалност като елемент на принципа на правовата държава), чл. 41, ал. 1 и чл. 121, ал. 3 от Конституцията. Публичността при разглеждането на делата във всички съдилища е конституционно закрепен принцип и е от фундаментално значение за защитата на правата и свободите на гражданите, юридическите лица и държавата, включително и за осигуряването на адекватни и рационални гаранции за конституционното право на защита. Въпреки че чл. 121, ал. 3 от Конституцията приема, че със закон може да бъдат уреждани определени хипотези на закрити съдебни заседания, тази възможност обаче е конституционно допустима само и единствено като изключение от принципа на публичност и следва да се използва от законодателя при спазването на принципа на пропорционалността - тоест, само когато това е оправдано и наложително за целите на опазването на друга по-висша конституционна ценност, нуждаеща се от приоритетна защита и/или значим обществен интерес. Конституционно недопустимо е един фундаментален конституционен принцип да бъде трансформиран от законодателя по съображения за съмнителна целесъобразност в изключение, и същевременно конституционно предвиденото изключение (разглеждане на делата в закрито заседание) да бъде въздигнато в ново правило. Освен това във всеки случай, когато се ограничава предметът и обхватът на публичността на съдебните заседания и разглеждането на съдебните дела, се стига и до

неминуемо ограничаване на конституционното право на гражданите да търсят, получават и разпространяват информация. Вносителите излагат доводи, че подобна уредба не съответства и на чл. 10 от Всеобщата декларация на ООН за правата на човека, чл. 6, ал. 1 и чл. 10 от КЗПЧОС.

САОСВ не споделя доводите на вносителите за противоречие с Конституцията.

Съгласно чл. 121, ал. 3 от Конституцията: „Разглеждането на делата във всички съдилища е публично, освен когато законът предвижда друго.“. С приемането на § 55 ЗИД АПК, законодателят (законът) предвижда, когато делото се разглежда от тричленен състав на Върховния административен съд да е в закрито заседание, освен ако съдията-докладчик с разпореждане определи делото да се разглежда в открито заседание и когато страна поиска делото да се разглежда в открито заседание. Същевременно законодателят е предвидил когато касационната инстанция е единствената съдебна инстанция, делото да се разглежда в открито заседание.

В практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) по приложението на чл. 6 от Конвенция за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС) се приема, че за да се определи дали съдебното производство отговаря на изискването за публичност, е необходимо да се вземе предвид процесът като цяло (*Axep v. Germany*, § 28), а не отделна негова фаза или етап. Липсата на публично гледане на делото пред втора или трета инстанция може да бъде оправдано от спецификата на конкретното производство, ако е имало изслушване на първа инстанция (*Helmets v. Sweden*, § 36).

Така производство по разрешение за обжалване или такова, засягащо само правни, а не фактически въпроси може да съответства на изискванията на член 6 дори ако на жалбоподателя не е дадена възможност да бъде изслушан лично от въззивния или от касационния съд (*Miller v. Sweden*, § 30). Предвид специалната роля на Касационния съд, процедурата пред Касационния съд може да бъде по-формална, особено ако производството пред него следва гледането на делото от първоинстанционен съд, който има пълна юрисдикция (*Levages Prestations Services v. France*, §§ 44-48; *Brualla Gomez de la Torre v. Spain*, §§ 34-39).

Разпоредбата на чл. 6, ал. 1 от Европейската конвенция по правата на човека, международен договор, по който България е страна, доколкото тази разпоредба е въобще приложима, което е в зависимост от това дали спорът е спор за граждански права по смисъла ѝ, достъпът до съд, който тя осигурява, не включва право на разглеждане на спора от определен брой съдебни инстанции, нито публично гледане делото във всички съдебни инстанции. На държавите – страни по Конвенцията, е предоставена възможност да регулират сами съдопроизводството по граждански и наказателни дела. Изискването на Конвенцията е удовлетворено, щом като е създадена възможност за съдебно разглеждане на съответния граждански спор, без това изискване да гарантира правото на обжалване решението на съд, който отговаря на условията на чл. 6, ал. 1 от Конвенцията. Това се отнася и за аналогичните гаранции, установени с чл. 14 от Международния пакт за гражданските и политическите права, по който Република България също е страна.

Текстът от Всеобщата декларация за правата на човека (чл. 10), на който вносителите се позовават, макар и да признава правото на справедлив процес, публично разглеждане на делото, еднаква закрила от закона, както и на ефективно възстановяване на нарушени права, не съдържа общопризната норма на международното право, изискваща разглеждането на всички категории дела по определен ред или от определен брой съдебни инстанции. Може да се поддържа, че възможността за обжалване и публично разглеждане на делото увеличава гаранциите за защита на правата, но предоставянето на право на обжалване във всички случаи, както и публичното разглеждане на делото на всички инстанции не съставлява общопризната норма на международното право, а това е решаващо, като се има предвид, че Декларацията не е сама по себе си международен договор.

Следва да се посочи още, че в производството по търговски спорове по ГПК, в чл. 376 ГПК също е предвидено разглеждане на делото в закрито заседание. Принципът, възприет в процесуалните закони, за бързина и процесуална икономия – чл. 11 АПК, чл. 13 ГПК, чл. 22 НПК, е мотивът на законодателя за въвеждането на закрити вместо открити заседания в определена хипотеза, за което свидетелства и определеният кратък срок, в който се постановява решението, съгласно оспорената разпоредба на § 55, ал. 4 ЗИД АПК. Предвидена е и възможност съдията-докладчик с разпореждане да определи делото да се разглежда в открито заседание, както и страна по делото да поиска делото да се разглежда в открито заседание, в който случай то се разглежда по този ред.

Следователно на ВАС е предоставена възможността да упражни дискреция, както и на страните по делото, с което се обосновава предимство на принципите за бързина и процесуална икономия. От това, че законодателят е предвидил закрити заседания по определени дела, не следва, че в рамките на това производство не действат конституционните принципи за равенството на гражданите пред закона, за равенство на страните в процеса и за право на защита във всички стадии на процеса.

4. Относно повишаване размера на простите държавни такси за гражданите, едноличните търговци, държавните и общинските органи и за други лица, осъществяващи публични функции, и организации, предоставящи обществени услуги – от една страна и организациите – от друга страна, и въвеждането на пропорционални такси върху определяем материален интерес при подаване на касационна жалба, частна жалба и молба за отмяна на влезли в сила съдебни актове (§ 57; § 61; § 67§; 79, т. 4, б. „б“; § 111 ЗИДАПК)

В искането на президента се твърди, че уредбата на таксите в касационното производство противоречи на чл. 60, ал. 1 от Конституцията, не е съобразена с принципа на равенството пред закона по чл. 6, ал. 2 и принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от основния закон. Изложени са съображения, че въвеждането с § 57 ЗИД АПК на пропорционални такси върху „определяем материален интерес“ в касационното производство по административни дела не

държи сметка за спецификата на тези дела. В административното правосъдие на преден план е пряката защита на нарушената законност при осъществяване на държавното управление, а не материалният интерес. Законността не е услуга, която една правова държава предоставя на гражданите, а необходимо условие за нейното съществуване.

В този смисъл, според президента, въвеждането на пропорционални такси е несъвместимо с административното правосъдие, при което споровете са за незаконосъобразно осъществяване на държавно управление. Липсата на легална дефиниция на понятието „определяем материален интерес“ ще доведе до непредсказуемост и правна несигурност, както и до разнородна съдебна практика. Въвеждането на пропорционална такса върху определяем материален интерес в касационно производство по обжалване на решението по оценка на въздействието върху околната среда (§111 ЗИД АПК, с който се създава ал. 12 в чл. 99 от Закона за опазване на околната среда) не съответства на чл. 15 и чл. 55 от Конституцията, както и на чл. 9, т. 4 от Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда.

Президентът излага още, че с § 57, 61 и 67 ЗИД АПК се определят на ниво закон само част от таксите в административните съдебни производства. С тарифа на Министерския съвет остава да се определят размерите на таксите за първата съдебна инстанция, както и таксите за производствата за обезщетения за вреди, причинени на граждани или юридически лица от незаконосъобразни актове,

действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица (§48 ЗИД АПК). Тази разпокъсаност на правната уредба относно размера на таксите в няколко и то различни по степен нормативни актове, не съответства на принципа на правовата държава.

В искането на народните представители се твърди, че оспорените законови разпоредби относно съдебните такси не ги актуализират, а извършват прекомерно, несъразмерно и непропорционално увеличение на таксите, което представлява законодателен произвол, противоречащ на принципа на правовата държава, част от който е изискването за пропорционалност и забрана за прекомерност. Измененията ограничават основното право на защита (чл. 56 от Конституцията), включително и конституционното право на защита във всички стадии на процеса (чл. 122, ал. 1 от Конституцията). Чрез тях законодателят противоконституционно създава пречки за ефективното упражняване на правните възможности, включени в съдържанието на сложното процесуално право на защита. Според вносителите тези разпоредби нарушават конституционния принцип, въплътен в чл. 60, ал. 1 от Конституцията, съгласно който таксите трябва да бъдат съобразени с доходите и имуществото на гражданите. Излагат се аргументи, че се въвежда нееднакъв режим на третиране на търговските дружества при достъпа им до касационната фаза на административното правосъдие в противоречие с чл. 19, ал. 2 от Конституцията, като законодателят третира преференциално една група търговски дружества (включени в понятието „организации, предоставящи обществени услуги“) за разлика от друга група търговски дружества (включени в общото понятие „организации“), които не предоставят обществени услуги.

Създава се привилегия за държавните и общински органи чрез въвеждането на по-малки по размер държавни такси в касационното производство по административни дела в сравнение с държавните такси, дължими от организациите, при което държавните и общински органи се третират преференциално от законодателя и се поставят в привилегировано процесуално положение спрямо определени други видове частноправни субекти, с което се нарушава чл. 121, ал. 1 от Конституцията. Като допълнителен аргумент вносителите изтъкват, че чл. 227а, ал. 1, ал. 3 и ал. 4 от АПК (създаден с § 57 от ЗИД АПК), чл. 235а, изр. 1 АПК (създаден с § 61 от ЗИД АПК), чл. 242а, изр. 1 АПК (създаден с § 67 от ЗИД АПК), чл. 161, ал. 4 ДОПК (създадена с § 79, т. 4, буква „б“ от ЗИД АПК) и чл. 99, ал. 12 ЗООС (създадена с § 111 от ЗИД АПК) не съответстват на чл. 6, ал. 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, а чл. 99, ал. 12 ЗООС в нарушение на чл. 9, ал. 5 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, създава нови пречки и увеличава съществуващите финансови пречки пред достъпа до правосъдие.

Според омбудсмана на Република България не е намерен балансът между увеличението на таксите при касационното производство и правото за достъп до съд, а оспорените разпоредби на ЗИД АПК възпрепятстват голяма част от гражданите при защита на основните им права, защита гарантирана от Основния закон.

САОСВ не споделя релевираните аргументи на вносителите за противоречие с Конституцията.

С гласуваните промени се приема, че касационният жалбоподател внася предварително държавна такса в размер на 70 лв. за гражданите, едноличните търговци, държавните и общинските органи и за други лица, осъществяващи публични функции, както и организации, предоставящи обществени услуги. Таксата е в размер на 370 лв. за други организации. Когато има определяем материален интерес по делото, тези такси не се дължат, а се дължи такса, определена като процент от интереса. Държавна такса по производството не се внася от прокуратурата за подаване на протест, както и от граждани, за които е признато от съда, че нямат достатъчно средства да я заплатят. При разглеждане на молбата за освобождаване от държавна такса съдът взема предвид: доходите на лицето и на неговото семейство; имущественото състояние, удостоверено с писмена декларация; семейното положение; здравословното състояние; трудовата заетост; възрастта; други относими обстоятелства. Когато има определяем материален интерес по делото, държавната такса за гражданите, едноличните търговци, организациите, държавните и общинските органи и за други лица, осъществяващи публични функции, и организации, предоставящи обществени услуги, е пропорционална и е в размер 0,8 на сто от материалния интерес, но не повече от 1700 лв., а в случаите, когато материалният интерес е над 10 000 000 лв. – таксата е в размер 4500 лв. Независимо дали по делото има определяем материален интерес или не, таксите при касационно обжалване по дела за пенсионно, здравно и социално осигуряване са 30 лв. за гражданите и едноличните търговци и 200 лв. за организациите, държавните и

общинските органи и за други лица, осъществяващи публични функции, и организации, предоставящи обществени услуги.

Дължимостта на държавна такса от жалбоподателите се определя от обстоятелството, че правораздаването е публична услуга. С предвиденото допълнение на АПК се урежда материята на държавните такси, които се дължат за отделните видове производства, като се предвиждат нови такси само за касационното производство по решенията на първоинстанционните съдилища и за производствата по отмяна на влезли в сила съдебни актове.

Държавните такси са финансово плащане със задължителен характер, което се налага едностранно от държавата. Те са вид публични вземания, които формират приходи в бюджета. Законодателят изисква основанието за събиране на таксата и нейният размер да се посочват от закон.

Таксата е плащане в полза на държавния бюджет от конкретно физическо или юридическо лице заради това, че е предизвикало действието на държавен орган в свой интерес или му е предоставена исканата услуга. Тя е финансово плащане, установено от държавата и събирано от нейните органи във връзка с извършвана от тях дейност или услуга.

В съответствие с чл. 60, ал. 1 от Конституцията както данъците, така и таксите, които се плащат от физически и юридически лица, се установяват само със закон съобразно с техните доходи и имущество, както е направено в настоящия случай. Правната регламентация, която урежда въвеждането на данъци и такси, зависи от волята на законодателя. Това изисква точно определяне на съдържанието на

облагането/оказаната услуга или извършването на дейност в полза на платеща. Необходимостта от плащането на такса трябва да е обоснована, обективна и очевидна.

Държавните такси, определени преди изменението, по административни дела са обективно и очевидно твърде ниски. Те са определени с отдавна действаща Тарифа № 1 към Закона за държавните такси и предвид липсата на дългогодишна актуализация се е наложило предприемане на промяна в посока обосновано увеличаване на размера.

Определеният размер на държавните такси в касационното производство не е прекомерно висок и е съответстващ на имущественото състояние на гражданите. Така определените размери не противоречат на нормата на чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България и са съобразени с икономическите условия в страната, жизненото равнище на българските граждани и устойчивото развитие на бизнеса.

Определените размери напълно съответстват на изискванията на чл. 6, ал. 1 КЗПЧОС, тъй като не са необосновано завишени и не създават пречки пред отделни лица за достъп до правосъдие, предвид изричната регламентация на по-ниски размери на дължимата такса при касационно обжалване по дела с предмет, свързан с пенсионно осигуряване, здравно осигуряване и социално осигуряване. Следва да се добави, че е предвидена възможност за освобождаване от държавна такса. Независимо дали по делото има определяем материален интерес или не таксите при касационно обжалване, свързани с пенсионното осигуряване, здравно

осигуряване и социално осигуряване са в твърд размер. Предложена е и разпоредба, даваща реални възможности за освобождаване от държавни такси. В съответствие с конституционния принцип за социалната държава се гарантират правата на граждани в уязвимо положение и се съобразяват стандартите и правата, установени в КЗПЧОС.

Заплащането на такса се свързва не само с възмездяване на публична услуга, но и с мотивиране на гражданите, юридическите лица и държавните органи към добросъвестно упражняване на процесуалните права, като подават жалби/молби за отмяна, които са потенциално основателни, и се предотврати увеличаване на броя на неоснователните съдебни спорове. Въвеждането на държавни такси в обоснован и съобразен с икономическите условия в страната размер не пречатства достъпа до административно правосъдие, а напротив създава гаранции за по-ефективно и бързо правораздаване и изпълнение на конституционно закрепената роля на ВАС по уеднаквяване на съдебната практика. Въвеждането на увеличените такси ще предотврати т. нар злоупотреба с правото на жалба и многократно сезиране на касационната инстанция с един и същ разрешен със сила на присъдено нещо въпрос. Макар това да не е основният мотив на законодателя, косвената последица от прекомерно ниските такси е създаване на предпоставки именно за злоупотреба с правото на жалба. По този начин ще намалее излишните касационни дела, което ще позволи делата да се насрочват и решават в по-кратки срокове – както в интерес на страните в процеса, така и в обществен интерес. Освен това намаляването на натовареността на ВАС ще му даде възможност да

се занимава с една от най-основните си дейности – уеднаквяване на съдебната практика.

Законодателят, като е взел предвид становища най-вече на организациите на гражданите и бизнеса, и при извършен анализ, изложен във финансовата обосновка относно съобразяване с икономическите условия в страната, е приел обосновани по размер такси при касационното обжалване, включително при въведен максимален праг при определяне на пропорционалната такса при материален интерес на делото, с цел баланс между принципа за достъп до правосъдие и признатата необходимост от актуализация и въвеждане на обосновани, а не символични съдебни такси.

В съответствие с принципа на равенство на страните в АПК и в таксите при касационно обжалване се отнасят за всички страни в производството. Това е промяна, която изравнява процесуалните права и задължения на гражданите и организациите с държавните органи.

С настоящите изменения се изоставя традиционната практика всички съдебни такси да се уреждат е подзаконов нормативен акт с оглед осигуряване на по-голяма стабилност чрез първично, законово уреждане на тази материя.

Следва да се посочи, че на твърде ниските такси, които привидно „гарантират“ правото на защита, противостои ограничението на свободата на останалите граждани, които в крайна сметка поемат разходите по обжалването, като чрез дължимите данъци формират бюджета, от който се финансират държавните органи, вкл. и съдебната власт.

Въведените такси със ЗИД АПК очевидно не са прекомерно високи и не могат да обосноват затрудняване или още повече невъзможност за обжалването на административните актове от засегнатите лица и не нарушават правото на защита, уредено в чл. 56 от Конституцията.

5. Относно премахване на възможността за касационно обжалване на съдебните решения на административните съдилища по някои специални закони – Данъчно-осигурителен процесуален кодекс (чл. 160, ал. 6 ДОПК), Закон за опазване на земеделските земи (§ 109, т. 1, т. 2 и т. 3 ЗИДАПК), Закон за опазване на околната среда, Закон за правната помощ (§ 114, т. 1 и 3 ЗИДАПК), Кодекса за социално осигуряване (§ 124, т. 2 ЗИДАПК), Закон за достъп до обществена информация (§ 125, т. 3 ЗИДАПК), Закон за социално подпомагане (§ 130 ЗИДАПК), Закон за семейни помощи за деца (§ 133, т. 1 и т. 2 ЗИДАПК) и Закон за подземните богатства (§ 113, т. 5, б. „б“ ЗИДАПК)

Президентът на Република България, в искането да Конституционния съд, излага доводи, че премахването на касационната инстанция в редица специални закони и ограничаването на правото на защита само до една съдебна инстанция, когато с това се затруднява реализирането на конституционно признати права или на обществения интерес, който държавните органи са длъжни да отстояват, представлява нарушение

на чл. 56, чл. 117, ал. 1 и чл. 122, ал. 1 от Конституцията. Правото на оспорване на административен акт, както и правото на касационно оспорване на първоинстанционно съдебно решение представляват процесуални права за защита срещу порочен държавен юридически акт. Действително касационното производство не решава материалноправния спор, но решава спора за законосъобразността на първоинстанционното решение. По този начин касационното производство е ефективна преграда срещу нищожни, недопустими или неправилни първоинстанционни решения. Затова премахването на касационната инстанция в съдебните производства по административни дела, които и без това са двуинстанционни, несъмнено отслабва защитата на засегнатите права на граждани, юридически лица и държавата. Естествената рамка на законодателната преценка за отклонение от установените общи правила за двуинстанционно административно правосъдие е гарантирането в пълна мяра на реализацията на основните права на гражданите и юридическите лица, както и възможността държавата да изпълни свои конституционно вменени задължения. Излизането извън тази рамка засяга компоненти на правовата държава, закрепени в Конституцията и поражда , противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Оспорваните изменения не са обосновани с легитимна цел и не съответстват на съдържащия се в Конституцията принцип на пропорционалност в допустимите ограничения на основните права на гражданите.

Народните представители излагат доводи, че премахването на касационната инстанция в редица специални закони и ограничаването на правото на защита само до една съдебна

инстанция, представлява нарушение на чл. 4, ал. 1, чл. 56, чл. 117, ал.1 и чл. 122, ал. 1 от Конституцията. Законодателят може да изключи от касационно обжалване първоинстанционните съдебни решения, постановени по обжалвани административни актове, само тогава, когато това изключение не накърнява конституционно признати основни права и свободи на гражданите, или когато друга, по-висша, но изрично конституционно прогласена ценност трябва да бъде приоритетно защитена. Ограничаването на касационния контрол не съответства и на чл. 6, ал 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

Според омбудсмана на Република България е недопустимо изключването на съдебно обжалване пред втора съдебна инстанция, тъй като по този начин се изключва изцяло приложението на чл. 125, ал. 1 от Конституцията по отношение на съдебната практика по закони, засягащи същностни конституционни права на гражданите. Отказът да се предостави достъп до касационна инстанция по дела, свързани с основни конституционни права, означава да се приеме *a priori*, че същностни конституционни права могат да бъдат признати или отказани с недопустими или нищожни съдебни решения. Излага още, че принципите на Конституцията, свързани с върховенството на закона, правовата държава и защитата на основните права, съдържат иманентно в себе си забрана за влошаване на режима на защита на всяко основно човешко право.

На първо място следва да се посочи, че към настоящия момент, както и към момента на приемане на ЗИД АПК, в правната ни система съществуват редица закони, в които е предвидено разглеждането на административния спор да приключи на една инстанция и

касационният контрол е изключен. Такива законодателни разрешения се съдържат например в чл. 215, ал. 7 (Нова – ДВ, бр. 87 от 2010 г., последно изм. ДВ, бр. 13 от 2017 г.) от Закона за устройство на територията (обн., ДВ, бр. 1 от 02.01.2001 г., последно изм. и доп. бр. 96 от 01.12.2017 г.); чл. 93, ал. 10 (Нова-ДВ, бр. 76 от 2017 г.) от Закона за опазване на околната среда (обн., ДВ, бр. 91 от 25.09.2002 г., последно изм. бр. 96 от 01.12.2017 г.); чл. 216, ал. 5 от Закона за обществените поръчки (обн., ДВ, бр. 13 от 16.02.2016 г., последно изм. и доп. бр. 102 от 22.12.2017 г.); чл. 58, ал. 3 от Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 19 от 05.03.2014 г., последно изм. бр. 85 от 24.10.2017 г.); чл. 29г, ал. 4, чл. 29н, ал. 6, чл. 182, ал. 7, чл. 187, ал. 3 и чл. 205, ал. 4 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр.64 от 07.08.2007 г., последно изм. бр. 15 от 16.02.2018 г.) и т.н. В този смисъл уредбата на едноинстанционни административни, граждански и наказателни производства не е новост в правната система на държавата, а уредбата на изключения от принципно важащата триинстанционна система по граждански и наказателни дела е преценена от Конституционния съд като конституциосъобразна (Решение № 9 от 24.10.2002 г. по к. д. № 15/2002 г.; Решение № 2 от 10.02.2005 г. по к. д. № 9/2004 г.; Решение № 1 от 1.03.2012 г. по к. д. № 10/2011 г.; Решение № 14 от 09.10.2018 г. по к. д. № 12 / 2017 г.).

Касационната фаза на съдебното производство по административни дела не е издигната в конституционен императив. Конституцията не определя броя на съдебните инстанции. Инстанционността е прерогатив на устройственото и процесуалното законодателство, а достъпът до касационната фаза не е абсолютен и

може да бъде преценяван от законодателния орган. Функционирането на съдебните инстанции се урежда в устройствените, процесуалните и други закони, съдържащи процесуални правила. Предвиждането на едноинстанционни производства в административното правораздаване не е противоконституционно. И това е така, тъй като съгласно оспорените процесуални разпоредби, достъпът до съд не е ограничен.

Чл. 125, ал. 1 от Конституцията, овластяващ Върховният административен съд да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване, има предвид съдилищата, а не че всички дела трябва да бъдат разгледани двуинстанционно. В зависимост от различни ценности, които законодателно трябва да бъдат защитени, са възможни изключения от принципно важащата двуинстанционна система в административното производство. Тези изключения не накърняват конституционните разпоредби относно конституционното право на защита и конституционно установената система на съдебната власт. Следователно не всяко дело, без каквито и да било изключения, трябва да бъде разгледано и от касационната инстанция.

Правото на защита с оглед съдържанието си има различни аспекти, но най-вече то е право на активно поведение на всеки гражданин, чиито права са нарушени или пък са засегнати негови законни интереси. Тълкуван стриктно, текстът показва, че правото на защита не е ограничено само до съдебната защита. Ако защитата бъде постигната по административен ред и буквата, и духът на разпоредбата ще бъдат спазени (арг. от чл. 56, изр. второ от

Конституцията). Според Конституционния съд (Решение № 1 от 1.03.2012 г. по к. д. № 10/2011 г.) чл. 56 от Конституцията допуска правото на защита да се развие под една или друга форма и сам по себе си той не взема отношение по въпроса, дали и кога някоя от тях би могла да бъде изключена за сметка на друга или пък, че прилагането на една от възможните форми на защита е достатъчно, за да го удовлетвори. Отговори на тези въпроси може да даде единствено съпоставянето му с други текстове на Конституцията. Съвместното тълкуване на разпоредбата на чл. 56 от Конституцията във връзка с чл. 117 и чл. 119 от Конституцията води до заключението, че съдебната защита поначало е основната форма на защита в правовата държава. Това е нормално, защото съдебната защита дава най-пълната възможна защита на нарушените права или засегнатите законни интереси, в т. ч. с оглед преследваните цели, възможното преразглеждане на въпроса и други правни последици. Възможността да се получи само административна защита се отнася единствено до хипотезата на чл. 120, ал. 2 in fine от Конституцията и тълкуването, което ѝ дава Конституционният съд. Щом не засяга основни права на гражданите или се налага от необходимостта да се защитят важни конституционни ценности, както вече многократно е посочвал Конституционният съд, достатъчно би било то да се разположи в рамките на определена административна процедура, за да бъде конституционно приемливо.

Следователно тълкуването на чл. 56 от Конституцията във връзка с чл. 117, чл. 119 и чл. 120 от Конституцията утвърждава идеята, че в правовата държава съдебната защита на правата е определящата форма на защита. В този дух нееднократно

Конституционният съд е разглеждал общата клауза за съдебно обжалване на административните актове като част от правото на защита по чл. 56 от Конституцията (Решение № 5 от 1997 г. по к.д. № 25 от 1996 г.; Решение № 2 от 2000 г. по к.д. № 2 от 2000 г.; Решение № 6 от 2008 г. по к.д. № 5 от 2008 г.).

Конституционният съд приема в Решение № 1 от 1.03.2012 г. по к. д. № 10/2011 г., че: „Евентуалното изключение, което допуска чл. 120, ал. 2 от Конституцията по отношение правото на съдебна защита, може да се оправдае с необходимостта да се защитят конституционни ценности, които са от по-висш порядък. Но когато става дума за осъществяване на правораздаване, съдебната защита винаги трябва да съществува като възможност и никакви съображения не могат да я изключат при положение, че съдилищата са органите, които Конституцията овластява да правораздават. За да се изпълни това изискване, достатъчно ще бъде окончателното решаване на правния спор да се предостави на определен съд.“. С оспорените разпоредби на ЗИД АПК правото на съдебна защита не е изключено, а решаването на правния спор е предоставено именно на съда.

С разпоредбата на чл. 56 от Конституцията се дават гаранции, свързани с правото на защита на гражданите, при нарушаване или застрашаване на правата и законните им интереси, а чл. 122, ал. 1 от Конституцията детайлира правото на защита на гражданите и юридическите лица, когато те са необходими по причини, свързани с дейността на съдебната власт.

В Решение № 27 от 15.10.1998 г. по к. д. № 20/1998 г. Конституционният съд приема, че разпоредбата на чл. 6, ал. 1 от КЗПЧОС и достъпът до съд, който тя осигурява, не включва право на разглеждане на спора от определен брой съдебни инстанции. На държавите – страни по Конвенцията, е предоставена възможност да регулират сами съдопроизводството, а изискването на Конвенцията е удовлетворено, щом като е създадена възможност за съдебно разглеждане на съответния спор, без това изискване да гарантира правото на касационно обжалване. Това се отнася и за аналогичните гаранции, установени с чл. 14 от Международния пакт за граждански и политически права.

Оспореното законодателно решение не противоречи на посочените от вносителите конституционни разпоредби или на други разпоредби и принципи на Конституцията. Защита срещу незаконосъобразни актове и действия на административните органи е именно защитата пред съд. Фактът, че тази защита се реализира в една инстанция не ограничава правото на защита.

6. Относно § 44 ЗИДАПК, който гласи: „Създава се чл. 192а: „Преценка за съответствие Чл. 192а. Компетентността на органа за издаване на подзаконовия нормативен акт се преценява към момента на издаването му. Съответствието на подзаконовия нормативен акт с материалния закон се преценява към момента на постановяване на съдебното решение.“.

Изложени са съображения от народните представители, че § 44 ЗИД АПК противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Разпоредбата поставя държавата в неоправдано привилегировано положение. В този случай се оказва, че държавата, чрез органите на изпълнителната власт, може да издава подзаконови нормативни актове в противоречие с действащия материален закон, и въпреки това, физическите и юридическите лица да не могат да ги оспорят успешно пред съда, поради това, че в хода на фазата по съдебното обжалване, отново държавата, но този път чрез органа си на законодателната власт, може да интервенира законодателно и да санира недействителния подзаконов нормативен акт (нищожен или унищожаван), след което съдът ще бъде длъжен да прецени законосъобразността на атакувания подзаконов нормативен акт към момента на постановяване на съдебното си решение и съответно да се произнесе, че същият е вече законосъобразен.

Аргументите на вносителите на могат да бъдат споделени. Оспореното законодателно разрешение е в унисон с Тълкувателно решение № 2 от 27.06.2016 г. по тълк. д. № 2 / 2015 г. на Върховен административен съд, с практиката на Върховния административен съд при оспорване на подзаконови нормативни актове и е съобразено с особеностите на действието на решението за отмяна на подзаконовия нормативен акт.

Спрямо подзаконовия нормативен акт законодателят е въвел специална правна норма - чл. 195, ал. 1 АПК, съгласно която подзаконовият нормативен акт се смята за отменен от деня на влизане в сила на съдебното решение. От посочената разпоредба следва изводът, че за периода от приемане на подзаконовия

нормативен акт до неговата отмяна с влязло в сила съдебно решение, този акт се счита за законосъобразен и поражда валидни правни последици (Тълкувателно решение № 2 от 27.06.2016 г. по тълк. д. № 2 / 2015 г. на Върховен административен съд). Валидният и законосъобразен подзаконов нормативен акт не може да причини вреди на гражданите и юридическите лица. Последващо съдебно решение, с което подзаконов нормативен акт се отменя, няма обратно действие и не може да преуреди възникналите обществени отношения (Тълкувателно решение № 2 от 27.06.2016 г. по тълк. д. № 2 / 2015 г. на Върховен административен съд). Недопустимо е да бъде предмет на оспорване по реда на чл.185 АПК отменена разпоредба на нормативен административен акт, в редакцията преди нейната отмяна, защото към момента на произнасяне от съда отменената разпоредба не съществува (Решение № 8889 от 21.07.2015 г. по адм. д. № 3764 / 2015 на Върховния административен съд). Търсеният от оспорващия нормативен административен акт правен резултат – отмяната занапред на оспорения нормативен административен акт, се постига в еднаква степен при отмяна на акта от издалия го орган и при отмяна от съда (Решение № 6250 от 28.05.2015 г. по адм. д. № 9784 / 2014 на Върховния административен съд), както и когато изменения в законовата уредба са довели до законосъобразност на подзаконовия административен акт, защото към момента на произнасяне от съда не съществува материална незаконосъобразност.

Предвид гореизложеното, изразяваме становище, че исканията на президента на Република България, на 53-ма народни

представители от 44-то Народно събрание и на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност и несъответствие с международни договори, по които България е страна на разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.) и на чл. 160, ал. 6 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс са неоснователни и следва да бъдат отхвърлени.

27.11.2018 г.

С уважение:

Александър Николов

Председател на УС на САОСВ