

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дж. № 24/К.С.11/2006
Дата 15.02.2007

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
по к.д. № 11/06 г.

СТАНОВИЩЕ

от „Асоциация за европейска интеграция и права на човека”,
гр. Пловдив, ул. „Хан Кубрат” № 2, ет.3, тел/факс: 032 62 32 44; 032/62 32 64

По искането на Омбудсмана на Република България
за установяване на противоконституционност на чл.143 ал.4 и чл.186 ал.1 от
Административнопроцесуалния кодекс (обн.ДВ бр.30 от 11 април 2006 г.)

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

В Държавен вестник бр. 30 от 11 април 2006 г. е обнародван Административно-процесуалният кодекс (АПК). Наред с безусловните юридически достойнства на Кодекса, който обогатява, усъвършенства и детайлизира регламентираната правна материя, в него „битуват” разпоредби, противоречащи на конституционни принципи и ограничаващи основни права на гражданите.

1. Противоречие на чл.186 ал.1 от АПК с чл.1, чл.4, ал.1 и чл.120 от Конституцията.

1.1. Според чл.186 ал. 1 от АПК (в сила от 1 март 2007 г.):

„Право да оспорват подзаконен нормативен акт имат гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения.”

Изброявайки изчерпателно правните субекти, имащи право да оспорват подзаконни нормативни актове, атакуваната разпоредба се отклонява от доминиращото разбиране, че всяко лице, в съответствие с принципите на народния суверенитет и правовата държава, има интерес да обжалва нормативни актове на администрацията, противоречащи на Закона. Като част от Суверена, всеки гражданин, независимо дали действа в лично качество, представлява търговец или организация, е легитимиран да оспорва нормативни актове на изпълнителната власт, която,

нарушавайки закона, в нарушение на чл.3 от Конституцията, присвоява народен суверенитет. Всеки, като част от народа – Суверен, има право да даде на съд нормативни актове на администрацията, които противоречат на неговата воля, обективизирана в законите и Конституцията. В противоречие с тези правни постулати, чл.186 ал.1 от АПК въвежда изискване за специфичен правен интерес от обжалване на подзаконовите нормативни актове, водещо до ограничаване на принципите на народния суверенитет, върховенството на закона и правовата държава, заложен в чл.1 и чл.4 от Конституцията.

1.2. Нашата теза намира упование и в константната практика на Върховния административен съд (ВАС). Той неотменно приема, че всеки правен субект, независимо дали е пряко засегнат от действието на подзаконов нормативен акт, може да го обжалва, без да обосновава личен правен интерес за това. Този подход нееднократно и убедително е аргументиран с върховенството на закона, прогласено в чл.4 ал.1 от Конституцията, според който:

„Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната.“

1.3. Този фундаментален за устройството на държавата и за правния статус на гражданите принцип мотивира ВАС да приеме, че всеки има право да отстоява законосъобразността на подзаконовите нормативни актове и да иска отмяна на тези от тях, които противоречат на Закона. (Приложения №1 - № 5) Това становище има правно основание и в чл.1 ал.2 и ал.3 от Основния закон, според които:

„(2) Цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция.“

(3) Никак част от народа, политическа партия или друга организация, държавна институция или отделна личност не може да си присвоява осъществяването на народния суверенитет.“

1.4. От гледна точка на цитираните разпоредби, издаването на противозаконни и противоконституционни административни актове представлява присвояване на народен суверенитет, въплътен в законите и Конституцията. Поради това, всеки гражданин, като част от Народа – Суверен, има правен интерес да се защити пред ВАС, когато изпълнителната власт отнема от „силата“ и „територията“ на закона.

1.5. Аргумент в подкрепа на тезата ни за противоконституционност на чл.186 ал.1 от АПК е и разпоредбата на чл.120 от Основния закон. Според него:

„(1) Съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи.“

(2) Гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат освен изрично посочените със закон.“

Тълкуване на конституционното право на съдебна защита срещу незаконосъобразни административни актове е дадено от Конституционния съд (КС) в к.д. № 18/95 г. Според КС:

„Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията обхваща "всеки административни актове" без оглед на техния характер и теоретична квалификация. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 9, ал. 2 от Закона за съдебната власт, където се говори за "всеки" административен акт. Изключването на даден административен акт от кръга на съдебно обжалваемите актове може да стане само чрез закон - чл. 120, ал. 2 *in fine* от Конституцията.”

„Едновременно с това следва да се отчете, че с чл. 120, ал. 2 се разширява кръгът на оправомощените субекти - включени са и юридическите лица. Поради тази причина чл. 120, ал. 2 надхвърля систематичните граници на главата за основните права и задължения на гражданите, където е разположен чл. 56 от Конституцията.”

От гледна точка на това конституционно тълкуване, разпоредбата на чл.186 от АПК, лимитираща както активно легитимираните субекти, така и хипотезите, при които могат да бъдат оспорвани подзаконовни нормативни актове, противоречи на чл.4 и чл.1 от Конституцията. Следва специално да се подчертае, че оспорваният текст не предвижда възможност юридически лица, в това число търговски дружества, да обжалват подзаконовни нормативни актове. Тук е уместно да бъде припомнено, че в продължение на 17 години, националните съдилища неотменно приемаха, че юридически лица не могат да търсят защита по Закона за отговорността на държавата, за вреди, причинени на граждани, тъй като, според ВКС, понятието „граждани” не включва юридически лица (вж. Тълкувателно решение № 3 от 22.04.2004 г. на ВКС по тълк.гр.д. № 3/2004 г., ОСГК). (Приложение № 6)

1.6. В подкрепа на тезата за общодостъпност на правото за обжалване на административни актове са и мотивите на КС, изложени в Решение № 21 от 20 октомври 1995 г. по к.д. № 18/95 г. Според тях:

„Съдебният контрол над административните актове е в интерес на държавата и нейните органи.

Едновременно с това чрез съдебния контрол се конкретизира в областта на административното правораздаване основният принцип на съдебна защита на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица - чл. 117, ал. 1 от Конституцията. Правозащитната функция на правовата държава в този случай ограничава и възможната злоупотреба с власт от страна на държавните органи - явление, срещано и в държави с развита конституционна демокрация.

За да се изясни съдържанието на това "засягане", разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията трябва да се тълкува в неразривна връзка и с чл. 56 от Конституцията. В чл. 56 е уредено основното право на защита на всеки гражданин "когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси". Административният акт "засяга" по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията граждани и юридически лица, когато нарушава или застрашава техни права или законни интереси. Това обективно нарушаване или застрашаване на субективно право или законен интерес на гражданин или юридическо лице е материалноправното основание за включване на административния акт в кръга на съдебно обжалваемите актове. Практически това "засягане" се обективира в нарушаване на правна норма от по-висок ранг, която обжалваният административен акт нарушава. Същевременно това материалноправно основание легитимира процесуалноправния интерес от съдебното обжалване на административния акт.”

Това задължително за всички конституционно тълкуване налага извода, че всеки правен субект има правен интерес от законосъобразност на административното управление, което се осъществява чрез подзаконовите нормативни актове, респективно, че всеки би трябвало да има право да обжалва тези актове.

1.7. Поради изложеното, би следвало да се приеме, че чл.186 ал.1 от АПК е противоконституционен, тъй като неоправдано стеснява кръга на лицата, имащи право да обжалват подзаконовите нормативни актове, изисквайки доказване на правен интерес от обжалването.

II. Противоречие на чл.143 ал.4 от АПК с чл.1, чл.4 и чл.7 от Конституцията.

2.1. Според чл.143 ал.4 от АПК:

„Когато съдът отхвърли оспорването или оспорватият оттегли жалбата, подателят на жалбата заплаща всички направени по делото разноски, включително минималното възнаграждение за един адвокат, определено съгласно наредбата по чл. 36, ал. 2 от Закона за адвокатурата, ако другата страна е ползвала такъв.“

Както беше посочено в предходната точка, върховенството на закона, правовата държава и народният суверенитет, визирани в чл.1 и чл.4 от Конституцията, означават, *inter alia*, право на всеки да оспорва пред съд актове, действия или бездействия на администрацията. В съответствие с тези принципи, в съдебната практика неотклонно се приема, че, при отхвърляне на жалба срещу административен акт, гражданинът не дължи заплащане на разноски.

Едва ли има по-добра аргументация за юридическата и морална издържаност на този подход от мотивите на ВАС, изложени в Определение № 6925/14.07.2005 г. на I отделение по адм.дело № 2133/2004 г. Според тях:

„Въпросът за разноските в съдебния административен процес е разрешен с правната норма на чл. 50 от ЗВАС. Съгласно нейния изричен текст "когато обжалваният административен акт бъде отменен, държавните такси и разноските по производството, заплатени от подателя на жалбата, се възстановяват от бюджета на органа, издал отменения акт." Тази формулировка показва, че законодателят е предвидил само една хипотеза на заплащане на разноски: такива могат да се присъждат само в полза на жалбоподателя и то при отмяна на обжалвания от него административен акт. В обратния случай разноски в полза на административния орган не се дължат. Основание за това законодателно решение е обстоятелството, че функцията на административните органи е издаването на законосъобразни административни актове, за което те получават съответно възнаграждение. Ако при обжалване на административен акт бъде установено, че той е законосъобразен, издалият го орган няма основание да претендира разноски, тъй като в рамките на друго правоотношение е получил полагащото му се за това възнаграждение.

Същият извод се обосновава от друга страна и с целта на законодателя да демократизира контрола върху административните актове и да даде възможност на засегнатите от тях лица да ги обжалват без опасение, че в случай на неблагоприятен за тях изход на съдебния спор ще бъдат обременени с отговорността за разноски.” (Приложение № 7)

От гледна точка на тези безупречни в концептуалната си и логическа издържаност мотиви, фактичкото въвеждане на имуществен ценз за лицата, които искат да обжалват подзаконови нормативни актове, е противоконституционно.

2.2. Относими към разглеждания проблем са и мотивите на Решение № 295/16.01.2004 г. на ВАС (5-членен състав) по адм.дело № 7738/2003 г. Според тях:

„Безспорен факт е, че цената на дадена услуга определя нейната достъпност. Когато едно лице, за да защити правата си по съдебен ред, следва да заплати в полза на държавата парична сума, надвишаваща значително средномесечния му доход, то това реално ще ограничи конституционно гарантираното му право по чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията за достъп до правосъдие. Ограничаването на достъпа на гражданите и юридическите лица до съдебна защита фактически ограничава и контрола за законност върху актовете и действията на административните органи, който съдебната власт съгласно чл. 120, ал. 1 от Конституцията е длъжна да осъществява, след като бъде сезирана. Основната функция на правораздаването да защити гражданите и юридическите лица при нарушаване на правата им може да бъде реализирана единствено чрез гарантиране на действителен достъп до правосъдие. Елемент от тази гаранция е и финансовата достъпност на съдебните услуги, защото заплащането на държавни такси е част от нормативно установения ред за упражняване на правото на съдебна защита. Следователно съдебните такси не следва да са пречка за реализиране на конституционното право на съдебна защита поради липса на финансови възможности. Освен с посочените конституционни разпоредби правото на достъп до съд е гарантирано и с чл. 6, ал. 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, ратифицирана със закон, приет от НС на 31 юли 1992 г. - ДВ, бр. 66 от 1992 г., обн., ДВ, бр. 80 от 1992 г., в сила за България от 7 септември 1992 г. Съдържанието на това право многократно е тълкувано от Европейския съд за правата на човека, който приема, че то следва да може да бъде упражнено без съответната държава да поставя каквито и да било правни и практически пречки, освен ако е налице законна цел за това. Не може да се приеме като законна цел икономически необоснованото съображение за увеличение на стандарта на живот и доходите на населението. Необосновано високите и несъобразени с доходите на населението държавни такси, определени с § 1 на ПМС № 154 от 2003 г., са практическа пречка за упражняване на правото на достъп до съд на значителна част от гражданите и юридическите лица.” (Приложение № 5)

Цитираните мотиви от решението на ВАС се отнасят до съдебни такси, като препятствие пред свободния достъп до съд. Това ги прави принципно относими и към съдебните разноски, съществена част от които са държавните такси, събирани от съдилищата.

2.3. С атакуваната разпоредба на чл.143 ал.4 от АПК се въвежда диаметрално противоположен принцип. Вече не всеки гражданин, а само този, който може да си позволи заплащане на значителни съдебни разноски, би имал реален достъп до съд.

Този подход очевидно противоречи на правозащитния стандарт, възприет от ВАС, който, на конституционно ниво, кореспондира с чл.56 и чл.57 ал.1 от Основния закон.

III. Противоречие на чл.143 ал.4 от АПК с чл. 56 и чл. 57 от Конституцията.

„Чл. 56. Всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени неговите права или законни интереси. В държавните учреждения той може да се явява и със защитник.

Чл. 57. (1) Основните права на гражданите са неотменими.”

3.1. Съгласно чл.57, ал.1 от Конституцията, правото на защита на гражданите е неотменимо. Този принцип с особена сила се отнася за защитата от произвола на държавата. Именно нуждата от такава защита е първопричина за относително най-голямата институционална независимост на съдебната власт. Благодарение на тази защита, човешкият индивид се еманципира от държавата и става гражданин. От тази гледна точка заплахата върху човек, дръзнал да съди държавата, да се стоварят всички съдебни разноски, наподобява „процесуална цензура”. Тя безусловно ще има „смразяващ ефект” и би възпряла много от хората, чиито права са нарушени, да търсят справедливо обезщетение от държавата.

3.2. Потвърждение на нашата теза са някои съвсем нови съдебни решения, които явно целят имуществено санкциониране и демотивиране на неправителствените организации, опитващи се да осъществяват граждански контрол върху администрацията. Така например с Решение № 12460/12.12.2006 г., по адм.дело № 4365/2006 г., сдружението „Център на неправителствените организации” – гр.Разград е осъдено да заплати разноски в общ размер на 3 080 (три хиляди и осемдесет) лв. Предмет на делото е поискана от сдружението информация за възнагражденията на общинските съветници в Община Разград. Мълчаливият отказ на кмета на общината е обжалван последователно пред РзОС и ВАС, които отхвърлят жалбите, с мотива, че исканата информация засяга лични данни на общинските съветници. В хода на делото всички общински съветници са конституирани като заинтересовани страни. Те упълномощават адвокат, също общински съветник, и подписват с него договори за правна помощ, с хонорари по 100 (сто) лв. за една инстанция.

С Решенията на РзОС и ВАС, с които е потвърден мълчаливият отказ на кмета, сдружението, търсещо достъп до обществена информация, е осъдено да заплати 3 000 лв. адвокатски хонорар за защита на общинските съветници и 80 лв. в полза на Община Разград. (Приложения № 8 и № 9*)

3.3. Очевидно е, че с тези съдебни решения толерират и поощряват откровена злоупотреба с право от страна на общинските съветници. Очевидно е, че това се прави за назидание на организациите, които търсят съдебна защита срещу произвола на администрацията. Случаят е илюстративен и за манталитета на някои съдии, за които комфортът на държавните институции е по-ценен от обществения интерес и от правата на човека. При тези реалности е очевидно, че атакуваната разпоредба на чл.143 ал.4 от АПК би могла да бъде злоупотребявана за противоправно възпиране и имуществено санкциониране на граждани и граждански сдружения, водещи дела срещу държавата.

3.4. За всеки разумен човек е очевидно, че в преходния етап на социално-политическо развитие българското общество има въпиюща нужда от граждани и граждански сдружения. Отстоявайки своите конституционни права, именно гражданите и техните организации демократизират посттоталитарната държава, нейните институции и целия обществен живот. От тази гледна точка чл.143 ал.3 би имал крайно негативна и ретроградна роля на „спирачка” на и без това бавните процеси на

* Решенията са предоставени за настоящето становище от Фондация „Програма достъп до обществена информация”.

демократизиране и „отваряне“ на българското общество. Защитата от граждански натиск и контрол би забавила и процесите на преобразуване на посттоталитарната държава в правова. Препятстването на търсещите справедливост от съда допълнително би разколебало вярата в държавността. Оставайки незащитени, правата на човека, като ценност на демократичното общество, биха девалвирали. Едва ли това са целите на новият АПК и неговия принос за европеизирането на националното право.

3.5. Изложеното налага извода, че са налице повече от достатъчно правни, морални, исторически и общественно-политически аргументи за прогласяването противоконституционна на атакуваната разпоредба.

Моля Почитаемият Конституционния съд да обяви за противоконституционни чл.186 ал.1 и чл.143 ал.4 от АПК, които нямат право на съществуване в юридическия свят.

Приложения:

1. Решение № 54 от 27.01.2006 г. на ВАС по адм.д. № 6046/2005 г., 5-членен състав;
2. Решение № 3738 от 06.04.2006 г. на ВАС;
3. Решение № 4701 от 25.05.2004 г. на ВАС;
4. Решение № 10820 от 02.11.2006 г. на ВАС;
5. Решение № 295 от 16.01.2004 г. на ВАС по адм.д. № 7738/2003 г., 5-членен състав;
6. Тълкувателно решение № 3 от 22.04.2004 г. на ВКС по тълк.гр.д. № 3/2004 г., ОСГК;
7. Определение № 6925/14.07.2005 г. на V отделение по адм.дело № 2133/2004 г.;
8. Решение № 175 от 27.12.2005 г. на Разградски окръжен съд;
9. Решение № 12460 от 12.12.2006 г. на ВАС;
10. Пълномощно.

Пловдив
13 февруари 2007 г.

С УВАЖЕНИЕ:
~~адв. Михаил Екимджиев~~
Председател на УС