

**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

Вх. № 318 КЗ 12/18г.  
Дата ..... 01.11.18г.

До Председателя на Конституционния съд  
на Република България –  
професор Борис Велчев

**СТАНОВИЩЕ**

От професор д-р Дончо Хрусанов  
по конст. Дело № 12/2018 год.

Уважаеми господин Велчев,

Поискано е мнението ми по конституционно дело № 12/2018 г., в което са обединени и конст. дело № 13/2018 г. и конст. дело № 14/2018 г.

Представям Ви правното си мнение като давам и съгласие то да бъде публикувано на интернет страницата на Конституционния съд след приключване на делото.

Вземам становище по групите въпроси, описани в трите искания до Конституционния съд – от Президента на република България, от Омбудсмана и група народни представители, тъй като повечето от тях са еднакви и не би следвало становището ми да бъде по всяко от отделните искания.

**Относно правилата за подсъдността, уредени в чл. 132, ал. 2, т. 2 и чл. 132, ал. 1, т. 2 от АПК.** Споделям разбирането, че тези правила трябва ясно да са уредени в Кодекса, тъй като жалбоподателите следва да знаят към кой съд да се обърнат, както и да се избегнат спорове за подсъдност между съдилищата.

На първо място е родовата подсъдност, уредена в чл. 132 от АПК. Там в ал. 2, т. 2 е преписано решението на Конституционния съд по конст. дело № 13/2017 г. Изразът „ издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление, в случаите, предвидени в закон, както и когато тези органи са делегирали правомощията си на съответните длъжностни лица...“ по моя преценка затруднява значително всеки жалбоподател и оттам засяга правото му на защита. По този начин се вменява на обикновения гражданин да прави доста трудната преценка при всеки издаден подобен административен акт кой от случаите е налице, за да определи компетентния съд и да отправи до него жалбата си. Едва ли всеки гражданин може да знае дали например някакъв

специален закон не променя подсъдността или актът е издаден при делегиране на правомощия. Тази преценка не би била лесна и за юрист.

Текстът според мен нарушава чл. 4, ал. 1, чл. 56 и чл. 125, ал. 2 от Конституцията.

По отношение на местната подсъдност не намирам противоречие с Конституцията. Правилно Кодексът 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 представлява затруднение фактът, че физическите лица могат да имат и настоящ адрес и подаването на жалба само по постоянния би ги затруднило. Напротив – точно определянето на местната подсъдност по настоящ адрес би било много по-затруднително. Постоянният адрес се регистрира задължително в съответната община и поделение на МВР. За настоящият адрес това изискване не важи. Много граждани имат различни постоянен и настоящ адрес в момента, преди всичко по икономически причини, като често сменят настоящия си адрес, но постоянния се запазва. Подаването на жалба до съответния административен съд по постоянен адрес не означава по-бавен или по-скъп достъп до правосъдие. Всеки може когато поиска да смени постоянния си адрес и по този начин да гарантира правото си на по-бързо, по-лесно и по-евтино правосъдие.

Не намирам в текста противоречие с чл.4, ал. 1 и чл. 56 от Конституцията.

#### **Относно закритите по принцип заседания в касационното производство**

Конституцията в чл. 121, ал. 3 въвежда принципа, че разглеждането на делата във всички съдилища е публично, освен когато законът предвижда друго. Същото е предвидено и в чл. 10 от Всеобщата декларация за правата на човека, в чл. 6, ал. 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, както основателно се отбелязва в искането на група народни представители до Конституционния съд. Този принцип е тясно свързан и с правото на гражданите да получават и разпространяват информация по чл. 41, ал.1 от Конституцията. Законът може да предвиди изключения, когато това е свързано със съображения относно морала, националната сигурност, обществения ред. Но това ще бъдат изключения, не принцип.

Измененията и допълненията в АПК обаче представляват нов принцип – чл.217, ал. 2 предвижда касационните заседания да са поначало закрити. Текстът не предвижда никакви особени съображения за това решение. Създава се принципната възможност по преценка на съдията-докладчик или на страните да решават дали спора ще се гледа в открити или закрити касационни заседания и няма критерий, по който да се прецени правилността на такова решение. Не намирам за правилно този конституционен принцип да се превръща в изключение и затова смятам, че новото разрешение е неприемливо.

Намирам текстовете на чл. 217, ал. 2, изр. 3, 4 и 5 и ал. 4 от АПК са противоконституционни.

### **Относно таксите за касационно обжалване и отмяна**

Те се отнасят до касационните жалби/ чл.227а от АПК /, частните жалби/ чл.235а от АПК / и молбите за отмяна/ чл. 242а от АПК /.

При преценката на въпроса за противоконституционност следва да се изхожда от една особеност, присъща на административното правораздаване. То съществува главно за да има възможност съдебната власт да контролира и евентуално възпира незаконосъобразните актове и действия на изпълнителната власт. В същото време обаче съдът действа само при сезиране. Следователно той може да направи преценката, възложена му от Конституцията, само при наличието на жалба/протест. Осуетяването на тази възможност трябва да се свърже и със изискването на Хартата на основните права на Европейския съюз за ефективен достъп до правосъдие, отбелязано правилно в искането на Омбудсмана.

Поради това всякакво възпрепятстване на достъпа до административно правораздаване трябва да се отрича. Обратното – законите следва да улесняват този достъп, особено в борбата с администрацията. Именно заради това АПК в чл. 12, ал. 3 е предвидил, че по принцип „ по производствата по този кодекс не се събират държавни такси и не се заплащат разноски ...”, като са предвидени и изключения и обжалването по съдебен ред на административни актове е между тях. Такси трябва да има, но техния размер в никакъв случай не бива да пречат подаването на жалби. Освен това такива такси, съгласно чл. 60, ал. 1 от Конституцията, установени със закон, трябва да са съобразени с доходите и имуществото на гражданите. Не на последно място следва да се посочи, че размера на таксите обикновено не се сочи в закон, а в подзаконов акт, защото материята е динамична, обстоятелствата се променят често и е по-лесно и таксите да бъдат променени съобразно новите условия. А и подзаконовия нормативен акт подлежи на съдебен контрол, докато при закона това не е възможно.

Предвидените нови размери на таксите за касационна жалба, частна жалба и молба за отмяна са прекомерни с оглед посоченото по-горе, те нарастват в десетки/ напр. 74 / пъти и по никакъв начин не улесняват достъпа до правосъдие, напротив – така предвидените високи такси имат само една цел – да намалят броя на жалбите пред съда. Правилно се отбелязва в исканията до Конституционния съд и неравноправието между длъжниците таксите: административните органи плащат със средства от бюджета, т.е. парите на всички ни, докато гражданите плащат от собствените си средства. Не е спазен конституционния критерий на чл. 60, ал. 1.

Трябва да се има предвид и изискването за приподписване на касационната жалба – то оскъпява допълнително производството и ще тежи не на административните органи, а на гражданите.

**Забележка:**

В искането на група народни представители до Конституционния съд вероятно е допусната техническа грешка - твърди се, че е противоконституционен и чл. 4 от АПК, „ предвиждащ „ закрити заседания на касационната инстанция. Явно става дума за ал. 4 на чл. 217 от АПК, тъй като чл. 4 няма отношение към съдебните заседания и не е променян.

Намирам тестовите на чл. 227а, чл. 235а и чл. 242а от АПК за противоречащи на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, изр. 1, чл. 56 и чл. 60, ал. 1 от Конституцията.

#### **Относно премахването на касационната инстанция в редица специални закони**

В преходните и заключителни разпоредби на ЗИДАПК в множество специални закони се премахва касационното оспорване на първоинстанционните съдебни решения. Макар да не е конституционен принцип оспорването пред касационна инстанция е пряко свързано с текстовете на чл. 4, ал. 1, чл. 56 и чл. 122, ал. 1 от Конституцията. Именно поради това то е закрепено като принцип на АПК в чл. 131 от АПК. Текстът позволява в Кодекса или със закон да се предвиди и друго, но това би трябвало да е рядко и само като изключение. Разглежданите изменения и допълнения обаче са твърде много, необосновани и обезсмислят принципа.

Не мога точно да посоча броя на действащите закони, изключващи касационното оспорване. Но само в ЗИДАПК те са 18.

Възможността първоинстанционното решение да се оспори и пред касационна инстанция е част от правото на защита пред съд, част от защитата на правата и интересите на гражданите/ чл. 56 от Конституцията / и спомага за гарантиране на конституционно признатите права. То е възплъщение на принципа за правовата държава/ чл. 4, ал. 1 от Конституцията /и реализация на конституционното право на защита във всички стадии на процеса, прогласено от чл. 122, ал. 1 от Конституцията. Касационното оспорване е и гаранция, че в правната действителност няма да останат да действат съдебни решения, които са евентуално нищожни, недопустими или постановени при нарушение на материалния закон или процесуалните правила. То е част и от правото на справедлив съдебен процес. Поради това при всяко изключване на касационното оспорване законодателят следва да прави внимателна преценка за причините, поради които то се въвежда. В настоящите изменения на специалните закони явно такава преценка липсва, т.е. не се налага да се нарушава принципа на АПК. Тук отново като че ли единственото основание е разтоварването на ВАС от редица касационни оспорвания, но само това не е достатъчно и по никакъв начин не оправдава забраната за касационно оспорване.

При това не става дума за специални закони, които са с по-рядко прилагане или не засягат особено важни общи за всички права или интереси, като например Закона за меценатството. Касационното оспорване е изключено с измененията и допълненията от редица особено важни закони, които сериозно засягат права, и то конституционно въведени, на гражданите, като например Закона за достъп до обществена информация, Закона за социалното подпомагане, Закона за защита на децата. Едноинстанционен процес по подобни дела противоречи на

принципа на правовата държава, на конституционното право на защита, на изискването за справедлив и ефективен съдебен процес.

Текстовете на ДОПК, ЗООС,ЗОЗЗ, ЗПБ, ЗПП, КСО, ЗДОИ, ЗСП, ЗСПД, чиято противоконституционност се иска, а и още специални закони, изключващи касационното оспорване, са според мен противоконституционни, тъй като противоречат на чл. 4, ал. 1, чл. 56, чл. 122, ал. 1 от Конституцията, на редица международни договори и конвенции.

София, октомври 2018 г.