



МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

1040 София, ул. "Славянска" № 1, тел.: 02/92 37 555, факс: 02/987 00 98

Изм. № 10-00-1 15.02.2007
 (Моля, цитирайте при отговор)

На Ваш № **ДО**
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

*КФ-11/2006 г.
 на донесените 2-и и 3-и
 и съдилища за упражняване
 на правосъдие до 02-2007*

СТА Н О В И Щ Е
НА ПРОФ. ГЕОРГИ ПЕТКАНОВ - МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО
 - по конституционно дело № 11 от 2006 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 23 януари 2007 г. на Конституционния съд съм конституиран като заинтересована страна по конституционно дело № 11 от 2006 г. , образувано по искане на Омбудсмана на Република България на основание чл.150, ал.3 от Конституцията и чл.18, ал.2 от Закона за Конституционния съд. С посоченото определение искането е допуснато за разглеждане по същество.

Искането е за обявяване на противоконституционни разпоредбите на чл. 143,ал.4 и чл. 186,ал.1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), тъй като нарушават правата на гражданите.

Не споделям искането на Омбудсмана и по двата атакувани текста на Административнопроцесуалния кодекс по следните съображения:

I. ПО ИСКАНЕТО ЗА ОБЯВЯВАНЕ НА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА РАЗПОРЕДБАТА НА ЧЛ. 143, АЛ.4 ОТ АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС

Атакуваната норма на чл. 143,ал.4 от АПК предвижда, че "когато съдът отхвърли оспорването или оспорващият 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". Искането е подкрепено с мотиви, които се основават на твърдение за противоречие на разпоредбата с чл. 4, ал.1, 56 и 120 от Конституцията.

Тезата за нарушаване на принципа, въведен с чл.4, ал.1 от Конституцията, Омбудсманът подкрепя със съображенията, че задължението за заплащане на разноски при хипотезата на ал.4 на чл. 143 от АПК нарушава върховенството на закона, ограничава възможността за съдебна защита на гражданите и юридическите лица, има възпираща роля за тези субекти при противопоставянето срещу незаконни актове и действия на администрацията и в крайна сметка – погазва принципа на правовата държава.

Твърдението за противоречие на нормата с чл. 56 от Конституцията се основава на възприемането на задължението за заплащане на разноски като въвеждане на имуществен ценз за упражняване на едно основно конституционно право, откъдето се извежда възпиращия ефект на нормата на чл. 143, ал.4 от АПК.

Омбудсманът сочи противоречие на атакувания чл. 143, ал.4 от АПК и с друг конституционен принцип, който се въвежда от чл. 120, ал.2 от Конституцията, като правна последица от нарушаването на коментираните два конституционни принципа – чл. 4, ал.1 и чл. 56 от Конституцията.

Отговорът на поставените от Омбудсмана въпроси, свързани с развитите в искането твърдения за противоконституционност на нормата на чл. 143, ал.4 от АПК, следва да се търси в правната характеристика на отговорността за разноските по делото и нейната относимост към конституционните принципи за правовата държава (чл. 4, ал.1), правото на гражданина за защита на неговите нарушени или застрашени права и законни интереси (чл. 56) и осъществяването на контрол за законност на актове и действия на административните органи от страна на съдилищата (чл.120).

Отговорността за разноските по делото е правото на едната страна да иска и задължението на другата страна да плати направените разноски от страната, в чиято полза съдът е решил спора. Фактическият състав, от който се поражда това правоотношение, основано на процесуалноправната норма, включва: неоснователно предизвикан правен спор; разноски, причинени от воденето на делото, предизвикано от този правен спор; съдебно решение, което потвърждава правното твърдение на отговарящия за разноските. Отговорността за разноските е обективна, невиновна отговорност и обхваща само направените разноски - в този смисъл Живко Сталев, Българско гражданско процесуално право, Отговорност за разноските по делото, 1979 г. Препращането към принципите на гражданското процесуално право в случая е коректно и изхожда от изричната норма в административния процес, въведена от чл. 144 на АПК за субсидиарното прилагане на ГПК.

Приведен към разглежданата хипотеза, правно уредена с атакуваната ал. 4 на чл. 143 от АПК, този основен принцип, възприет в българското процесуално право, е въведен от законодателя като задължение на подателя на жалбата да заплати всички направени по делото разноски, когато съдът

отхвърли оспорването или оспорващият оттегли жалбата си в производството пред съд при обжалването на административните актове.

Текстът на чл. 143 от АПК за отговорността за разноски в съдебния процес е изграден въз основа на нормата на ал.3 на чл. 12 от Административнопроцесуалния кодекс, която гласи, че "по производствата по този кодекс не се събират държавни такси и не се заплащат разноски, освен ако това е предвидено в него или в друг закон, както и в случаите на обжалване на административни актове по съдебен ред и при предявяване на иск по този кодекс." Разпоредбата в общата си част е израз на основните принципи и цели въведени в АПК за достъпност, публичност и прозрачност, тъй като прогласява безплатно административно производство.Т.е., във всички фази на административни правоотношения извън съдебните спорове, когато в известен смисъл може да се възприеме тезата на Омбудсмана за неравнопоставеност или надмощие на административния орган спрямо гражданина или юридическото лице, законодателят въвежда безплатно производство, което е израз на конституционния принцип за достъп до правосъдие и утвърждава правовата държава. Вложеният от законодателя разум в тази разпоредба е именно предоставянето на някои допълнителни гаранции за гражданите.

Член 143 урежда едно от изключенията, въведени от общата норма на чл. 12,ал. 3 от АПК – отговорността за разноски в съдебното административно производство.

За да се избегне едностранчивостта в правните изводи по отношение на отговорността за разноските, нормата на ал. 4 на чл. 143 от АПК не следва да се разглежда извън контекста на останалите случаи, уредени в ал. 1, 2 и 3 на чл. 143. Законодателят е изградил този принцип върху идеята за неоснователно предизвикване на делото. В хипотезите на ал.1 и 2 разноските се понасят от административния орган, чийто акт или отказ е отменен от съда или делото е прекратено поради оттегляне на оспорения административен акт. Според ал. 3 и 4 тежестта за заплащане на разноските е предвидена за гражданина или юридическото лице, чието оспорване на издадения административен акт или отказа да бъде издаден такъв, е отхвърлено от съда както и в случай на оттегляне на жалбата. Следователно, Административнопроцесуалният кодекс в чл. 143 предлага последователна и симетрична нормативна уредба на отговорността за разноските, която се възлага на страната, загубила правния спор.

Аналогична на законодателното разрешение, възприето в чл. 143,ал.4 от АПК, е нормата на 10,ал.2 изр. 2 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, която предвижда: Такси и разноски по делата по ал. 1 не се внасят предварително. Ако искът бъде отхвърлен изцяло или частично, съдът осъжда ищеца да заплати дължимите такси".

Отговорността за разноските по чл. 143, в частност и по ал.4 на същия текст, е правна последица от постановяването на решението в едно съдебно производство, образувано при съдебно оспорване на административен акт или на отказа да се издаде такъв. Безспорно е, че пред съдебния орган жалбоподателят и органът – автор на оспорения акт са процесуално равнопоставени, което преди всичко означава, че разполагат с еднакви права и задължения. Това равенство е въздигнато като основен принцип и е прогласено в чл. 8 от Административнопроцесуалния кодекс. По въпроса за

равнопоставеността на страните в съдебното административно производство няма противоречива съдебна практика или различни мнения в правната доктрина. Например, подробна разработка на проблема срещаме още в монографията на Кино Лазаров, Въпроси на административния процес, Понятие за административен процес, 1978 г.

Точно тази равнопоставеност на страните, обаче, се атакува в искането на Омбудсмана с мотивите, че принципите на гражданското право и процес са неприложими в административния процес. Основното съображение, върху което се изгражда тезата за противоконституционността на атакуваната норма, е че "при административното правоотношение неравнопоставеността между органа на власт и гражданина трябва да се преодолява, като се предоставят някои допълнителни гаранции за гражданите".

Правно недопустимо и в противоречие с цитирания чл. 8 от АПК, както и на основните принципи в българското процесуално право е да се твърди, че в един съдебен процес по административен спор, "няма равнопоставеност от гледна точка на възможността страните да бъдат в идентично материално- и процесуалноправно положение", и от тази правна платформа да се извежда необходимостта от създаване на допълнителни механизми за правни гаранции на едната, "по-слабата" страна в процеса. Не намира правна опора и схващането, изразено от Омбудсмана, че отговорността за заплащане на разносните по делото от страната, загубила правния спор, "представлява своеобразно въвеждане на имуществен ценз за упражняването на едно основно конституционно право". По същество самите тези твърдения влизат в противоречие с конституционните принципи, прогласени в чл. 4, ал. 1, чл. 56 и чл. 120 от Конституцията, на които се позовава в искането си Омбудсманът. Всъщност, юридическото равенство не следва да се отъждествява със социалното равенство. Съдържанието на принципа обхваща равенството на възможностите, гарантира равен старт и равен достъп, а не еднаквост на резултатите.

Административното обжалване е реализация на правовата държава, израз е на един от основните принципи, прогласени в чл. 4, ал. 1 от Конституцията и е един от начините за достъп до правосъдие. Именно това право осигурява необходимата гаранция за гражданската свобода и е основен механизъм за поддържане на върховенството на законите, съдържанието на подзаконовите нормативни актове и индивидуалните административни актове, като осигурява равенството на страните в съдебния административен процес. В този смисъл – Евгени Танчев, Въведение в конституционното право, част първа, 2003 г.

Правото на защита, скрепено от Конституцията в чл. 56, се осъществява преди всичко чрез гаранциите за еднаквото юридическо третиране на равните в правата и задълженията си правни субекти и еднаква защита от държавните институции и съдебната защита на правата пред независими и безпристрастни съдебни органи.

Подчиняването на общите правила, като например заплащането на разносните при загубване на делото (чл. 143 от АПК) за всяка една от страните, е израз на равнопоставеността им пред закона и е продължение на провеждането на конституционния принцип на правовата държава. Защото този неблагоприятен резултат преследва страната, която неоснователно е

предизвикала правния спор, независимо дали това е административният орган или гражданин.

Тази норма има и дисциплиниращ ефект, тъй като възпира в разумни граници недобросъвестното упражняване на конституционното право на административно обжалване. Обратното виждане игнорира значението на административното правораздаване и като че ли обвързва опасението за заплащане на разноски непременно с негативен изход от правния спор за "по-слабия" в процеса – което не може да бъде споделено и противоречи на основния принцип за независимостта на съдебната власт, прогласен в чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

Идеята да се създаде привилегирован, т.е. неравноправен в съдебния процес статус на една от страните е противоконституционна. Преференциалното третиране създава предпоставки за обратна дискриминация и се разминава с принципа на равенството, независимо от посоката и адресата на създаваните привилегии – Евгени Танчев, Въведение в конституционното право. Това е още един сериозен правен аргумент за отхвърляне на искането на Омбудсмана за обявяване на противоконституционността на чл. 143, ал. 4 от Административнопроцесуалния кодекс.

Като допълнително съображение следва да се приведе и въведената със Закона за правната помощ – (ЗПП), обн. ДВ бр. 79 от 2005 г., в сила от 01.01.2006 г., възможност за оказване на правна помощ по наказателни, граждански и административни дела пред всички съдебни инстанции. Целта на този закон е да гарантира равен достъп на лицата до правосъдие чрез осигуряване и предоставяне на ефективна правна помощ (чл. 3 от ЗПП), която се финансира от държавата, съгласно чл. 2 от същия закон. Допълнителната възможност за финансиране на правната помощ, регламентирана със Закона за правната помощ, е гаранция за упражняването на конституционните права на гражданите за право на защита във всички стадии на процеса, прогласени в чл. 122, ал. 1 от Конституцията. Нормите на този закон имат непосредствено действие и по отношение на разпоредбата на чл. 143, ал. 4 от АПК, поради което са допълнителен аргумент срещу изразените от Омбудсмана опасения за възпиращата роля на задължението за разноски по ал. 4 на чл. 143 по отношение на физически лица, намиращи се в неравностойно икономическо положение.

II. ПО ИСКАНЕТО ЗА ОБЯВЯВАНЕ НА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА РАЗПОРЕДБАТА НА ЧЛ. 186 ОТ АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС

Омбудсманът оспорва нормата на чл. 186, ал. 1 от АПК, като развива съображения за противоречието ѝ с принципите, прогласени в чл. 4, ал. 1 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Позовава се и на несъобразяване на разпоредбата с чл. 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Развити са съображения, че въвеждането на условието за доказване на правен интерес от обжалването на подзаконовите административни актове стеснява кръга от лицата, имащи право на оспорване. Така се обосновава твърдението, че се нарушават конституционните принципи на върховенството на закона и правовата държава.

Същите аргументи се привеждат и при позоваването на Хартата на основните права на Европейския съюз - за нарушаване на правото на добро управление.

Разпоредбата на чл. 186,ал.1 регламентира правото на оспорване на подзаконовите административни актове. Чрез нея се осъществява принципът на законността в сферата на държавното управление, което Конституцията прогласява в чл. 4,ал.1. Правозащитната функция на правовата държава чрез това оспорване ограничава възможната злоупотреба с власт от страна на държавните органи.

Конституционният съд се е произнасял по въпроса за значението на съдебния контрол върху административните актове. В к. дело № 13 от 1993 г. този контрол се определя като конститутивен елемент на правовата държава, както и като израз на подчинение на държавната власт на Конституцията и законите.

В системата на конституционните гаранции административното правосъдие, както и съдебната защита на правата пред независими и безпристрастни съдебни органи се определя като една от институционалните гаранции, предвидени в Конституцията – в този смисъл, Е.Танчев, Въведение в конституционното право.

Поради това, нормата на чл. 186, ал.1 от АПК, когато регламентира правото на обжалване на подзаконовите административни актове, изразява принципа за достъп до правосъдие и в този смисъл е в съответствие с чл. 4,ал.1, 56, 117,ал.1 и 120,ал.1 от Конституцията. Разпоредбата на чл. 120 от Конституцията се отнася до всички актове и действия на административните органи, без оглед на техния характер и теоретична квалификация и включва и подзаконовите актове (Раздел III от Глава пета на АПК). Задължително тълкуване на изразената конституционна воля в чл. 120, ал. 1 е залегнало в мотивите на Решение № 13 от 22 юли 1993 г., постановено по к.д. № 13 от 1993 г., според което нормата е насочена към възприемане на принципа на съдебното обжалване на всички административни актове.

Не поражда колебания въпросът, че нормата на чл. 186,ал.1 от АПК попада в обхвата на чл. 120 от Конституцията, поради което този текст от кодекса следва да се разглежда за съответствие с прогласените принципи в конституционната норма на ал. 2 на чл. 120.

Според чл. 186 от АПК право да оспорват подзаконов нормативен акт имат гражданите и юридическите лица, чиито права, свободи и законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него, или за които той поражда задължение.

Най-същественото съображение в полза на тезата за конституционностьта на чл. 186 от АПК във връзка с правния интерес като елемент на активната легитимация на жалбоподателя е възпроизвеждането на текста на чл. 120, ал.2 от Конституцията. Основният закон дефинитивно е ограничил кръга на активно процесуално- и материалноправно легитимирани лица, които могат да инициират съдебното обжалване на всички актове и действия на административните органи. Конституцията на Република България недвусмислено подчертава, че защитата на законността , т.е. на обективния правен ред, неизбежно включва защитата

на субективните права и законните интереси на гражданите и юридическите лица, и обратно – защитата на законните интереси на гражданите и юридическите лица неизбежно е и защита на правния ред, на законността.

Конституционният съд вече е имал повод да се произнесе относно съдържанието на употребеното в конституционната разпоредба понятие "засягат"- Решение № 21/1995 г. по к.д. № 18//95 г : "Административният акт засяга по смисъла на чл.120, ал.2 от Конституцията граждани и юридически лица, когато нарушава или застрашава техни права и законни интереси.Това обективно нарушаване или застрашаване на субективно право или законен интерес на гражданин или юридическо лице е материалноправното основание за включването му в кръга на съдебнообжалваемите актове. Практически това засягане се обективира в нарушаване на правна норма от по-висок ранг, която административният акт нарушава. Същевременно това материалноправно основание легитимира процесуалноправния интерес от съдебното обжалване на административния акт". И по-нататък: "Недопустимо е обжалването на акта от лице, чиито права или законни интереси не са нарушени или застрашени".

Доктрината и съдебната практика нееднократно са изтъквали, че "засегнати" са тези граждани и организации, които имат правен интерес да оспорват акта, чиито права и законни интереси са "засегнати" или могат да бъдат "засегнати" от издадения и оспорен административен акт, да имат правен, пряк и личен интерес от разглеждането и решаването на административния спор по делото и да са в състояние да докажат този интерес.

Като аргумент в полза на разпоредбата на чл. 186, ал.1 от АПК следва да се приведе и съображението, че въвеждането на изискване за наличие на правен интерес като процесуална предпоставка при обжалването на подзаконовите административни актове има и възпиращ и дисциплиниращ ефект. Неограниченият брой адресати на нормативния административен акт означава и неограничен брой самостоятелни индивидуални права на жалби. Разпоредбата на чл. 186 намира баланс между защитата на индивидуалните права и общодържавните интереси на обществото.

Изложените съображения обосновават извода, че нормата на чл.186, ал.1 от АПК възпроизвежда принципа, въведен с чл. 120, ал.2 от Конституцията, поради което искането на Омбудсмана за обявяването ѝ за неконституционна е неоснователно.

Не може да бъде споделено и виждането, че чл. 186, ал.1 от АПК противоречи на чл. 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Хартата не е акт, който има пряко и непосредствено действие при уреждане на правоотношенията в Република България. Независимо от това, чл. 186 от АПК не влиза в противоречие с посочения текст на чл. 41, който урежда основни права на гражданите, както и правото им на достъп до правосъдието в случаите, когато са засегнати техните интереси. Член 41 от Хартата въвежда правила за "право на добро управление" и гласи в ал.1 че "всеки човек има право неговият случай да бъде разгледан от органите и институциите на Съюза, без партийна намеса, според правото и в рамките на разумен срок." Следващите текстове на ал.2, 3 и 4 детайлизират правото на всеки човек на изслушване, на достъп до засягащи го документи, задължението на администрацията да обосновава решенията си, задълженията за органите и

служителите да поправят предизвиканите щети. От прегледа на чл. 41 на Хартата следва, че нормата на чл. 186 на АПК кореспондира, а не противоречи на нейните разпоредби, тъй като гарантира правото на достъп до правосъдието и право на отговор на засегнатите граждани – т.е., отново изискването за наличие на правен интерес е в съответствие с упражняването и гарантирането на основни конституционни права.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Предвид изложените съображения, считам, че искането на Омбудсмана на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 143,ал.4 и чл. 186 от Административнопроцесуалния кодекс е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

**МИНИСТЪР
ПРОФ. ГЕОРГИ ПЕТКАНОВ**

